

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD
DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS
Y DEL ESTATUTO DE SUS MIEMBROS
EN EL DERECHO ESPAÑOL

RAMÓN PUNSET BLANCO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—1. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS.—1.1. *El control del ejercicio de la potestad legislativa.*—1.1.1. Control de las leyes estatales.—1.1.2. Control de las leyes de las Comunidades Autónomas.—1.1.3. Control de los actos con fuerza de ley.—1.1.4. Control de los tratados internacionales objeto de autorización parlamentaria.—1.1.5. Control de los «*interna corporis*» del procedimiento legislativo por vías distintas a los recursos de inconstitucionalidad.—1.1.5.1. Control de los actos de las Cámaras en la fase de iniciativa.—1.1.5.2. Control de los actos de las Cámaras en la fase central.—1.2. *El control del ejercicio de la función de control de la acción gubernamental y de otras especies de control parlamentario.*—1.2.1. Promoción del control jurisdiccional y forma de gobierno.—1.2.2. Control de los actos de control de la acción del Gobierno.—1.2.3. Control de otras especies de control.—1.3. *El control de los actos parlamentarios de autorización.*—1.3.1. Control de la autorización para celebrar acuerdos intercomunitarios de cooperación.—1.3.2. Control de la autorización senatorial del artículo 155.1 CE.—1.4. *El control de los actos parlamentarios de designación.*—1.4.1. Designación del Presidente del Gobierno.—1.4.2. Designación del Defensor del Pueblo y de los miembros del Tribunal de Cuentas, del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal

Constitucional.—1.4.3. Designación de senadores por las Comunidades Autónomas.—1.5. *El control de la declaración del estado de sitio.*—1.6. *El control de los actos propios de la autonomía parlamentaria.*—1.6.1. Control de los Reglamentos parlamentarios.—1.6.2. Control de los actos administrativos.—2. EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS.—2.1. *Control del acceso al escaño y de la pérdida del mismo.*—2.1.1. Control de la validez de las elecciones.—2.1.2. Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de miembro de una Cámara.—2.2. *Control del ejercicio de las prerrogativas.*

INTRODUCCIÓN

Frente a las situaciones de inmunidad y a las manifestaciones de autotutela, autojusticia o autocontrol propias de otras épocas o aun supervivientes en mayor o menor medida en ordenamientos extranjeros, el ordenamiento jurídico español permite, a partir de la Constitución de 1978, someter a enjuiciamiento por la jurisdicción constitucional y por la jurisdicción ordinaria la actividad de las Cámaras legislativas y el estatuto de sus miembros. Con ello el principio constitucional del Estado de Derecho (artículo 1.1 CE) y sus especificaciones estructurales (los principios de legalidad, de jerarquía normativa, de seguridad jurídica, de responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: artículos 9,1 y 3) adquieren un, hasta hace poco, insólito grado de virtualidad y, más todavía, de potencialidad, de expansividad.

Esto resulta particularmente notable respecto al control jurisdiccional de las Cortes Generales, órgano que, sin perjuicio de representar al pueblo español (artículo 66.1), en quien reside la soberanía nacional y del que emanan los poderes del Estado (artículo 1.2), se nos revela hoy más que nunca en su vertiente de órgano constituido, ordinario. Se trata, en efecto, de uno de los órganos constitucionales, y por tanto, supremos, del Estado, pero tal posición no altera su subordinación a la Constitución, sobre la

cual, de otra parte, no posee ya su antigua supremacía hermenéutica, que el vigente ordenamiento confiere al Tribunal Constitucional.

Pues bien: en la exposición que sigue vamos a realizar una comprobación del alcance de ese sometimiento a la Constitución de las Cortes Generales —y también, pero mucho más someramente, de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas— a través del inventario de las vías de control jurisdiccional dispuestas por nuestro Derecho sobre la actividad de esos órganos. El método que emplearemos consistirá, en primer lugar, en partir de las normas de competencia institucional que definen nuclearmente el ámbito de atribución de funciones de las Cámaras para, a continuación, ir desgranando los actos concretos de ejercicio de dichas funciones y los procedimientos mediante los cuales es susceptible de practicarse un control de los mismos. En el transcurso de la exposición tendremos ocasión de observar no sólo que existen restos de viejas inmunidades y vestigios de históricas situaciones de autocrinia, sino, sobre todo, la tensión que se genera entre la natural expansividad del control jurisdiccional exigida por la potencialidad del principio del Estado de Derecho y la índole de determinadas funciones parlamentarias —en general, aquellas no conectadas directamente con la creación normativa—, que propenden a repudiar el aludido control. En esa línea, notaremos igualmente que, junto a la casi siempre precisa configuración de los controles sobre las leyes, los reglamentos y los actos administrativos parlamentarios, una cierta nebulosa planea sobre el amplio campo de las restantes actividades de las Cámaras, de modo que nuestra tarea no consistirá ya en enumerar unos supuestos perfecta o imperfectamente contemplados en la legislación y en la experiencia jurisprudencial, sino en imaginar, y justificar, problemas y soluciones inéditos. Por último, habremos de ocuparnos también del control respecto de la adquisición y pérdida de la condición de miembro de una Asamblea, así como del que pudiera tener lugar en relación con las prerrogativas de los parlamentarios.

1. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En lo que concierne a las Cortes Generales, su norma de competencia institucional o básica se contiene en el artículo 66.2 CE, según el cual les atañe el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus Presupuestos, el control de la acción del Gobierno y las demás competencias que les atribuya la Constitución. Este precepto ha servido de inspiración a un buen número de Estatutos para definir de manera fundamental la posición de las Asambleas autonómicas en el interior del respectivo ordenamiento territorial, limitándose otros a ordenar en forma de listas las competencias parlamentarias.

1.1. *El control del ejercicio de la potestad legislativa*

En cuanto al control jurisdiccional de la potestad legislativa, éste se ejerce por el Tribunal Constitucional exclusivamente, toda vez que los órganos de la jurisdicción ordinaria se hallan obligados, por imperativo constitucional, a aplicar las leyes o a plantear la cuestión de inconstitucionalidad (artículos 117.1 y 163).

1.1.1. *Control de las leyes estatales.*—En el caso de las leyes formales del Estado, la intervención del Tribunal Constitucional se produce a resultas de la interposición de un recurso directo de inconstitucionalidad, del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y de la interposición de un recurso previo de inconstitucionalidad, si bien en este último supuesto, el proyecto de ley que suprime semejante vía impugnatoria se encuentra pendiente de la resolución del Tribunal Constitucional, instada a través de la utilización de esa misma vía. A estos procedimientos cabe añadir otros dos contemplados por la LOTC: el de la impropiamente denominada autocuestión de inconstitucionalidad del artículo 55.2 y el de la reconversión de la vía conflictual prevista en el artículo 67.

En relación con el objeto de impugnación de los recursos y vías procesales que acabamos de citar, haremos una serie de observaciones.

A) Todas las leyes formales del Estado son susceptibles de recurrirse a través de la vía directa o del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Ahora bien, en tanto que en el recurso directo se puede alegar como causa de invalidez cualquier infracción de la Constitución y del parámetro reflejo de constitucionalidad (en el que están incluidas no sólo las normas contenidas en el artículo 28 LOTC, sino, igualmente, los Reglamentos de las Cámaras), los Jueces o Tribunales ordinarios, en cambio, no pueden promover una cuestión de inconstitucionalidad con base en los *interna corporis* de la formación de las leyes, ciñéndose a cuestionar bien su validez competencial, bien su validez material; aquélla sobre la base del parámetro configurado en el referido artículo 28 LOTC y ésta teniendo por canon simplemente la Constitución. Para los órganos judiciales, en efecto, así como para los ciudadanos y las autoridades de cualquier especie, la promulgación y la publicación de las leyes son requisitos bastantes para dotar a éstas de validez procedimental aparente y ejecutoriedad necesaria. Tal restricción no impide la apreciación por el Tribunal Constitucional de dichos *interna corporis* ni su pronunciamiento acerca de la validez procedimental de las normas a él sometidas, tanto en vía incidental como principal (artículo 39.2 LOTC).

La mención de la promulgación, sin embargo, no debe inducir a creer que con ella el Jefe del Estado da fe de la corrección del *iter* procedimental de la elaboración de las leyes. Mediante la promulgación, el Rey testimonia, ciertamente, acerca de la producción *constitucional* de las leyes y ordena el cumplimiento de éstas. Por tanto, la promulgación es, en primer lugar, un acto de certificación, característico de la función típica (representativa, unificante y declarativa) de la Jefatura del Estado. Mas toda certificación requiere una verificación preliminar de la relación del supuesto de hecho que la motiva; en este caso, y en los puros términos del artículo 91 CE, la aprobación de la ley por las Cortes. Parece claro que sólo poseerán la *apariencia constitucional* de leyes aquellos textos, a ese fin dirigidos, *adoptados con la intervención de las dos Cámaras* (artículo 66.1 y 2, 74.2, 90, 91, 167 y 168, por citar los preceptos básicos) *en las reuniones constitucionales de las mismas* (artículos 67.3 y 79.1, esencialmente). Al Rey le ha de bastar con esto para promulgar, puesto que los *interna corporis acta* de la

emanación de las leyes —mayorías constitucional o reglamentariamente requeridas y tramitación conforme a las reglas del procedimiento legislativo— son justificables por el Tribunal Constitucional.

B) Creado por la LOTC, el recurso previo se dirige contra los *proyectos* de Estatutos de Autonomía y de leyes orgánicas, comprendidas, por tanto, las que aprueben la reforma de los Estatutos. Así, pues, la acción se emprende en el transcurso del procedimiento legislativo: en el caso del procedimiento estatutario contemplado en el artículo 151.2 CE, antes de la celebración del referéndum de ratificación; en los demás casos, una vez concluida la intervención de las Cortes (artículo 79.1 LOTC). Los recurrentes pueden alegar tanto inconstitucionalidad material como formal (competencial o procedimental).

Las características más relevantes de este medio de impugnación, sin embargo, son: que su utilización suspende la tramitación del proyecto y el transcurso de los plazos constitucionalmente previstos en orden a su conversión en ley, los cuales se reabren si el Tribunal declara la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada; que esa suspensión se mantiene cuando el Tribunal declare la inconstitucionalidad del texto recurrido y hasta que el precepto o preceptos concernidos se supriman o modifiquen; y que, por último, el pronunciamiento del Tribunal no prejuzga su decisión posterior en los eventuales recursos que contra el texto impugnado en vía previa se interpongan tras la publicación del mismo (recurso directo) o tras su entrada en vigor y con ocasión de su aplicación en un proceso ordinario (cuestión de inconstitucionalidad) (cfr. artículo 79.2, 4 y 5 LOTC).

C) En relación a la legitimación en los recursos directo y previo, debemos hacer también algunas consideraciones. La primera es que la que poseen cincuenta diputados o cincuenta senadores resulta sumamente generosa, lo que adviene especialmente trascendente en la impugnación en vía previa, donde los efectos suspensivos del recurso impiden, siquiera temporalmente, la conversión en Derecho de la voluntad política de la mayoría parlamentaria. Compárese esta generosidad de la LOTC (artículo 79.2) con la cicatería cautelosa con que el artículo 95.2 CE dispone la legitimación para instar del Tribunal Constitucional una declaración sobre

la existencia o inexistencia de contradicción entre el texto constitucional y las estipulaciones de un tratado internacional respecto del cual pretendiera obligarse el Estado. Esa misma generosidad de la LOTC se torna en una mezquindad de dudoso fundamento constitucional en la regulación por la propia LOTC de la legitimación de los Gobiernos y Parlamentos autonómicos, quienes, además de no poder recurrir sino leyes estatales (y no, pues, las dimanantes de otras C. A., aunque es verdad que cabe utilizar al propósito la vía indirecta del artículo 67 LOTC, de la que en seguida hablaremos), únicamente se hallan habilitados para impugnarlas cuando «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» (artículo 32.2). Y, por cierto, ¿afecta semejante restricción a los motivos de la impugnación? Más claramente: siempre que la ley impugnada afecte al ámbito de la autonomía comunitaria, ¿se pueden aducir únicamente vicios procedimentales para solicitar la declaración de inconstitucionalidad? Esta sería una buena pregunta, porque la restricción en la legitimación arbitrada por la LOTC pone en entredicho el carácter abstracto del control de normas que está llamado a operar el Tribunal Constitucional en las vías previa y principal.

En fin, curiosamente, la legitimación del Defensor del Pueblo carece legalmente de toda limitación, aunque es evidente que la institución de este órgano por el artículo 54 CE tiene por exclusiva finalidad la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, por lo que las impugnaciones que el alto comisionado de las Cortes Generales realice habrán de atenerse a dicha finalidad; lo cual significa que en ningún caso debería alegar vicios procedimentales en su demanda de inconstitucionalidad y que, respecto a los de orden competencial, sólo habría de aducirlos en la medida en que se produjera una vulneración de aquellos instutos e interdicciones establecidos como garantía de los derechos fundamentales y que se concretan en la reserva de ley orgánica o en la de ley de reforma constitucional adoptada por el método más agravado o, por último, en la prohibición de reforma formulada en el artículo 169 CE.

D) Mencionábamos antes la existencia de una denominada auto-cuestión de inconstitucionalidad; denominación impropia, decíamos, aunque de uso común. La impropiedad viene de que aquí el asunto no se sustancia de modo incidental. Veamos.

Según el artículo 55.2 LOTC, que es quien ha creado esta vía impugnatoria (o, más bien, quien ha legitimado al propio Tribunal Constitucional para instar su utilización a la vez que para resolver jurisdiccionalmente), «en el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la Ley aplicada (mejor diría «cuando la Ley aplicada», ya que el recurso no se estima por ese motivo) lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley *en nueva sentencia*», sustanciándose el procedimiento de acuerdo con las reglas de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los órganos judiciales. Hay, pues, dos sentencias: la de la Sala, que inaplica la ley y estima el recurso de amparo, y la del Pleno, que decide sobre la constitucionalidad de la ley impugnada. A los efectos de nuestro tema, debemos llamar nuevamente la atención sobre el hecho de que compete al propio Tribunal y no a ningún órgano o fracción orgánica distintos la legitimación para iniciar un procedimiento que se va a traducir —también tenemos que insistir en ello, porque otorga a dicha autolegitimación una gran trascendencia respecto a la posición constitucional de las Cortes— en un control abstracto de normas (1).

E) El artículo 67 LOTC contempla otro control de las leyes, esta vez de carácter concreto. En efecto, dicho control opera en el marco de otro proceso, el de los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las C. A. o entre C. A. Así, según el citado precepto, «si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad» (2).

F) ¿Son susceptibles de impugnación las leyes de reforma constitucional?

Ateniéndonos estrictamente a lo preceptuado en el artículo

(1) ¿Se pueden controlar por esa vía los *interna corporis* de las leyes? Sobre esto, v. *infra*, nota 11.

(2) Para el tema del control exclusivamente competencial de las leyes mediante esta vía, v. *infra*, nota 9.

161.1 a) CE, nada debiera obstar a la interposición de un recurso directo de inconstitucionalidad contra una ley de tal género. Por otra parte, puesto que los artículos 27, 31 y 32 LOTC —que no efectúan una mención expresa de la posibilidad impugnatoria a que aludimos— han de interpretarse de modo conforme a la Constitución, el vocablo «Leyes» que en ellos se emplea podría reputarse como comprensivo de las de reforma constitucional. Además, si bien las normas de reforma carecen de límites materiales (3), son expresión de un poder constituido, estando, pues, sometidas al escrupuloso respeto del Título X constitucional y de lo dispuesto en desarrollo del mismo por los Reglamentos de las Cámaras y por el de las Cortes Generales, ya que no cabe duda de que el órgano o los órganos de reforma se integran en los «poderes públicos» cuya sujeción demanda el artículo 9.1 CE.

La impugnación en vía principal de una ley reformadora puede fundamentarse en infracciones de orden procedimental o de orden competencial. Las primeras se producirían de no respetarse las reglas constitucionales y reglamentarias (que operarían como parámetro reflejo de aquéllas) del procedimiento legislativo de reforma. Las segundas tendrían lugar cuando la reforma de un precepto constitucional, de un conjunto de preceptos o de la totalidad del texto constitucional no se realizara siguiendo el método específicamente dispuesto por los artículos 167 y 168 en atención a la materia objeto de la ley reformadora. Tales serían los casos, por ejemplo, de una modificación del artículo 22 utilizando el método del artículo 167 en vez del previsto en el artículo 168, o —algo políticamente más improbable— de una alteración practicada de acuerdo con el método más agravado del artículo 168 sobre una materia que únicamente precisara del método del artículo 167, supuesto, este último, en que una declaración de inconstitucionalidad de la ley conduciría al rebajamiento de su fuerza pasiva.

El parámetro de constitucionalidad en el enjuiciamiento de una ley de reforma impugnada por vicios competenciales es, obviamente, el integrado por los artículos 167 y 168. Ahora bien, si la ley re-

(3) Véase sobre esto I. DE OTTO, *Los partidos políticos y el «respeto a la Constitución y a la ley»* (arts. 6 y 22 de la CE), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985 (en prensa), págs. 27 y sigs. del original mecanografiado.

currida enmendase alguno de esos artículos (lo que requeriría sólo el método del artículo 167), la impugnación de la misma —únicamente por vicios procedimentales, ya que no resulta imaginable que se hubiera puesto en marcha el costoso mecanismo del artículo 168— no provocaría su enjuiciamiento, puesto que habría desaparecido el propio parámetro de constitucionalidad, objeto de la reforma (4). Otra cosa es que la LOTC estableciera un control previo de constitucionalidad en semejante supuesto.

El tema de los vicios competenciales de las leyes de reforma admite aún otros matices. En efecto, la cobertura de la protección cualificada que el artículo 168 proporciona a determinadas materias no puede deducirse de una mera dicción literal de dicho precepto, sino que abarca un espectro material más amplio. En concreto, la definición y el alcance de los principios constitucionales —informadores de la forma del Estado y simplemente enunciados en el Título Preliminar— dependen del desarrollo específico que esos principios han encontrado en el resto del articulado de la Constitución; de manera que la protección especial que a los mismos dispensa el artículo 168 no debe entenderse referida sólo a su formulación por los artículos 1 y 2 del texto constitucional, sino a la corporeización que de ellos han efectuado otros preceptos de nuestra ley fundamental. No entenderlo así conduciría a otorgar una tutela peculiar a la estabilidad de unas normas cuyo contenido únicamente resultaría definible *a priori* en sede dogmática e ideológica, lo cual, entre otros inconvenientes, generaría enormes dificultades en la interpretación de los singulares preceptos constitucionales y quebraría la propia *ratio* del establecimiento por la Constitución de un método particularmente agravado de reforma.

Esta tesis nos obliga a sostener que una alteración sustancial de la regulación de una materia que afecte a un principio constitucional requiere el empleo del método de reforma del artículo 168 (5).

(4) «Con las normas de reforma ya derogadas —escribe I. DE OTTO— no es posible enjuiciar las que han venido a sustituirlas porque las antiguas, situadas en el mismo plano que las que hay que enjuiciar, ya no existen como normas jurídicas» (*ibidem* pág. 33).

(5) La tesis se debe a I. DE OTTO, y se halla expuesta en un sugestivo trabajo (*Sobre la naturaleza del Estado autonómico en la Constitución espa-*

Ello tiene las consecuencias que cabe presumir: la más importante consiste en la ampliación del parámetro de constitucionalidad, que ya no será el integrado por los artículos 167 y 168 en su pura literalidad, sino interpretados a partir de la mediación de un principio constitucional configurado nuclearmente sobre la base de las demás normas constitucionales (6). Una segunda consecuencia —ésta relativa al procedimiento parlamentario de reforma— es que se hace necesario realizar una calificación de los proyectos o proposiciones reformadores en atención a esta nueva lectura del Título X que se

ñola) de próxima publicación. Las citas siguientes se refieren a las páginas del original mecanografiado.

«El procedimiento agravado del art. 168 —dice DE OTTO— debe entenderse exigido también cuando la reforma, aun no teniendo por objeto expreso los artículos especialmente protegidos, sino los restantes, afecte a los principios que el Título preliminar recoge» (págs. 4-5). «Y no hay que exagerar —prosigue— el peligro que semejante extensión de la rigidez del art. 168 encierra. En primer lugar, en la pesquisa de los principios a través de las normas no es necesario suponer que vamos a encontrar un sistema acabado, un modelo completo de democracia o de Estado de derecho, de forma que la rigidez acabe extendiéndose a una pluralidad de conceptos concretos en que tal modelo se contiene. Más bien es de suponer que la Constitución acoge y desarrolla tan sólo ciertos rasgos fundamentales que permiten la identificación de un modelo abierto o la negación de otras alternativas. En segundo lugar, la especial protección del principio no ha de entenderse extendida a aquellos preceptos en que lo identifiquemos, sino a su núcleo esencial que puede recibir muy distintas configuraciones. Por citar un ejemplo, la Constitución Española parece configurar un Estado de derecho del que forma parte la existencia de una jurisdicción constitucional, pero ello no significa que ésta haya de ser necesariamente la que se establece en el Título IX de la Constitución» (págs. 13-14).

(6) «Para determinar el contenido de los principios que la Constitución formula —observa DE OTTO— es obligado partir del modo concreto en que la Constitución los acoge y configura en su articulado, al desarrollar las diversas instituciones que en ella se regulan. En la medida en que haya indeterminación en el contenido del concepto que se utilice —democracia, Estado de Derecho, etc.— es preciso partir de la totalidad del texto constitucional, examinar a partir de los preceptos del derecho constitucional positivo la *idea rectora*, el núcleo o principio que en esos preceptos se expresa... Esa labor de identificación del núcleo o principio... es sin ninguna duda materia ardua —un verdadero reto para el jurista—, sobre todo porque la identificación de uno u otro contenido no ha de hacerse tan sólo a efectos académicos o científicos, sino con consecuencias jurídicas en cuanto a la mayor o menor rigidez de los preceptos en cuestión» (*ibidem*, págs. 12-13).

propone; calificación que habrá que atribuir a la competencia de la Mesa del Congreso y que resultará controlable jurisdiccionalmente (7).

Debemos preguntarnos a continuación si una ley de reforma constitucional es enjuiciable por el Tribunal Constitucional en vía incidental; y ello tanto a través del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuanto del dispuesto con ocasión del planteamiento de un conflicto positivo de competencia por el artículo 67 LOTC.

Si, en busca de una respuesta positiva, examinamos con atención el artículo 163 CE, lo menos problemático que en él encontraremos radica en la exigencia de que la norma cuestionada tenga «rango de ley», y lo más dificultoso de superar el requisito de que se trate de una norma aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo. Porque la ley reformadora no resulta aplicable al caso en el sentido del artículo 163, el cual debe interpretarse a este respecto en el marco de un instituto procesal creado para conciliar la doble subordinación de los órganos jurisdiccionales a la Constitución y a la ley (8). Así, la aplicabilidad del artículo 163 es la de una ley ordinaria, no la de una norma constitucional. Por tanto, las leyes de reforma constitucional no son enjuiciables por el Tribunal Constitucional a consultas del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

En cuanto a la idoneidad de la vía procesal del artículo 67 LOTC para producir tal enjuiciamiento, se trata de un tema extraordinariamente complejo.

a) Según el citado precepto, dicho enjuiciamiento se halla exclusivamente circunscrito a «la norma legal habilitante», es decir, a aquella (no constitucional, sino ordinaria) en cuya virtud se dictaron la disposición, resolución o acto impugnados mediante el

(7) Véase *infra*, 1.1.4, C), y 1.1.5.1, C), b), donde se tratan situaciones similares.

(8) «La cuestión de inconstitucionalidad —declara la STC 17/1981— no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez de la ley, sino un instrumento puesto a disposición de los órganos judiciales para conciliar la doble obligación en que se encuentran de actuar sometidos a la ley y a la Constitución.»

planteamiento del conflicto. Lo que la vía del conflicto hace posible es el control de disposiciones o actos sin fuerza de ley con arreglo a un parámetro de constitucionalidad, principal y reflejo, estrictamente competencial: el definido por los artículos 62 y 63 LOTC. Consecuentemente, la resolución incidental de la constitucionalidad de la ley atributiva de la competencia controvertida se inscribe en el marco de la razón de ser de la técnica conflictual, consistente en la determinación de la titularidad de la competencia en litigio o en la eliminación de las normas o actos lesivos de la esfera competencial estatal o comunitaria. Así, el artículo 67 LOTC, sobre la base de la conexión, de apoderamiento y jerarquía, existente entre una ley y una disposición o acto de ejecución de la misma, arbitra un mecanismo de verificación de la constitucionalidad de la ley previo a la determinación o eliminación mencionadas. En suma, la validez de las disposiciones, resoluciones o actos recurridos dependerá de la validez de «la norma legal habilitante» (9).

b) La ley habilitante puede resultar una de las integrantes del parámetro reflejo de constitucionalidad descrito en el artículo 28.1 LOTC u otra cualquiera (10). En el primer caso, la apreciación de su inconstitucionalidad conllevará su nulidad (artículo 39.1). En el segundo caso, la ley habilitante tendrá que confrontarse con las normas integrantes de dicho parámetro reflejo, las cuales (*id est*: «las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas», según reza el artículo 28.1), a su vez, pueden resultar inválidas; de darse tal circunstancia, si bien no parece que el Tribunal Constitucional esté en condiciones de proceder de oficio a su enjuiciamiento, no cabe duda de que

(9) Cfr. STC 39/1982, fundamentos 2 y 3.

La validez de esta ley se enjuiciará exclusivamente con arreglo al parámetro competencial, sin que, habida cuenta de la índole de este proceso, quepa entrar a enjuiciar la validez procedimental. En cuanto a la validez material de la ley, constituye el presupuesto indispensable de su enjuiciamiento competencial, ya que de otro modo desaparecería el objeto mismo del proceso conflictual, el cual ha de concluir en los términos descritos en el art. 66 LOTC (cfr. STC 52/1983, fundamento 7).

(10) Cfr. STC 39/1982, fundamento 3.

efectuará su inaplicación, con lo que, a renglón seguido, declararía la inconstitucionalidad y nulidad de la ley habilitante.

c) La cadena de la conexión de validez es, en mi opinión, extensible de idéntica manera a las leyes de reforma constitucional, que compondrían un parámetro «semirreflejo» o de más alto nivel, pero que serían igualmente controlables por su adecuación al parámetro principal: el Título X de la Constitución. Indudablemente, una ley de reforma constitucional podría ser la «norma legal habilitante» de que habla el artículo 67, o resultar la habilitante de ésta, o aun de otra de superior rango habilitante de la habilitante de la habilitante. Los efectos de la identidad o de la mayor o menor proximidad del supuesto normativo del artículo 67 serían, entonces, los especificados en el apartado anterior.

A los interrogantes hasta ahora planteados y resueltos podemos añadir uno más: ¿cabe enjuiciar la constitucionalidad de una ley de reforma mediante el procedimiento de la denominada auto-cuestión de inconstitucionalidad? Como ya dijimos, lo que el artículo 55.2 LOTC establece no es un control concreto de normas, sino un control abstracto. Sin embargo, tal abstracción se halla relativizada por la circunstancia de que lo que pretende tan singular recurso es el enjuiciamiento de una ley inaplicable en la resolución de un proceso constitucional anterior. En efecto, el artículo 55.2 únicamente permite plantear el recurso de inconstitucionalidad cuando la acción lesiva de los poderes públicos de que conoce una de las Salas del Tribunal Constitucional con ocasión de una demanda de amparo se fundamente en una ley y ésta vulnere alguno de los preceptos contenidos en los artículos 14 al 30 de la Constitución o los otros que le sirven de garantía (así, los que confieren un carácter reforzado a la reserva legal en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas) (11). Pues

(11) Por tanto, mediante la vía prevista en el art. 55.2, cabe declarar la inconstitucionalidad de una ley por vicios competenciales de la misma.

En cambio, debido a la relativización de la abstracción del control de normas a que aludimos en el texto, el TC no podría invocar el art. 39.2 LOTC para declarar la inconstitucionalidad de la ley por violación de los *internas corporis* del procedimiento legislativo, ya que los vicios procedimentales de las leyes no afectan en cuanto tales a los derechos fundamentales susceptibles de amparo. Comparando esta afirmación con la realizada *supra*,

bien: en el supuesto de que la ley en cuya virtud se dictó la disposición o se produjo el acto lesivo de un derecho o libertad de los contemplados en los artículos 14 al 30 de la Constitución, se hallara respaldada por una ley de reforma constitucional no aprobada conforme al método del artículo 168 CE, el Pleno del Tribunal Constitucional habría de inaplicar ésta y declarar inconstitucional y nula aquélla. Si, en cambio, la ley reformadora fuera aquella en que de modo directo se sustentaran la disposición o el acto lesivos e impugnados en amparo, su invalidez por los mismos motivos conllevaría su inconstitucionalidad y nulidad (12).

Por último, el artículo 169 CE determina, como es bien conocido, que «no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116». Ahora bien, el control jurisdiccional de una ley aprobada en tales situaciones, aunque teóricamente propugnable, puede devenir políticamente ilusorio. En realidad, es el Jefe del Estado quien, habida cuenta de la naturaleza certificante de la promulgación, tendrá que negarse a promulgar una ley de reforma adoptada en semejantes circunstancias, así como en la de incumplimiento de los plazos complementarios establecidos en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (a la que se remite el artículo 92.3 CE).

1.1.2. *Control de las leyes de las Comunidades Autónomas.*—Las vías procesales para instar este control son las mismas que las dispuestas en nuestro Derecho en orden al control de las leyes estatales (artículos 153 a y 161.1 a CE y 27.2 e, 28, 32.1 y 67 LOTC, a los que debe complementar el artículo 55.2 LOTC), excepto por lo que

1.1.1, A), respecto del control de los *interna corporis* con ocasión de la resolución de una cuestión de inconstitucionalidad, debemos tener presente que allí dicho control viene exigido por los propios términos del art. 163 CE, pues el objeto del «recurso» de inconstitucionalidad en vía incidental versa sobre una ley de cuya *validez* depende el fallo, en tanto que en la autocuestión el objeto de la impugnación es una ley que «lesiona derechos fundamentales y libertades públicas».

(12) Sobre la imposibilidad de controlar por esta vía los *interna corporis* del procedimiento legislativo de reforma, valen los argumentos sumariamente expuestos en la nota anterior.

atañe al recurso previo de inconstitucionalidad, reservado a determinadas leyes estatales. Ahora bien, en el caso (y exclusivamente en él) de que el Gobierno impugne una ley autonómica mediante recurso directo de inconstitucionalidad se producirá la suspensión de la ley recurrida, lo que no sucede cuando la norma objeto del recurso es una ley del Estado. El artículo 30 LOTC expresa con toda claridad este régimen desigual al decir que «la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley..., excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes... de las Comunidades autónomas».

1.1.3. *Control de los actos con fuerza de ley.*—No previsto por la Constitución, aparece recogido en la LOTC, cuyos preceptos al propósito desafían la imaginación de la doctrina y de la jurisprudencia, llamadas por el legislador a definir e inventariar los actos en cuestión.

En efecto, según la LOTC son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, tanto a través del recurso en vía principal como de la cuestión de inconstitucionalidad, los actos del Estado o de las C. A. dotados de fuerza de ley. Cuales sean esos actos resulta difícil de determinar. Mas en esa tarea no conviene olvidar que el concepto de «fuerza» alude al grado de eficacia innovadora o de resistencia a la innovación de las normas en el interior del ordenamiento jurídico. Y desde dicha perspectiva conceptual, ¿son actos con fuerza de ley el de *convalidación* o *derogación* de los Decretos-leyes (artículo 86.2 CE) o los de autorización en materia de tratados internacionales del artículo 94.1 CE, por citar dos de los ejemplos manejados por alguna doctrina? No podemos detenernos en el análisis de tales ejemplos y de los problemas procesales que conllevan. Lo que sí hemos de hacer es resaltar, pese a la oscuridad e incoherencia con que el régimen impugnatorio de los actos con fuerza de ley aparece regulado en la LOTC (baste pensar en la contraposición existente entre los artículos 29.2 y 35.1, contraposición obligada a causa del respeto debido al artículo 164 CE, que hace objeto de la cuestión de inconstitucionalidad únicamente a las normas con rango de ley), el valor y el significado, no por residual menos importante para la mayor operatividad del principio del

Estado de Derecho, de semejante categoría de actos impugnables, a través de la cual tal vez advenga factible reducir un buen número de situaciones de inmunidad jurisdiccional. Evocaremos de nuevo el asunto al referirnos a los actos parlamentarios de autorización, aprobación y designación.

1.1.4. *Control de los tratados internacionales objeto de autorización parlamentaria.*—De acuerdo con el artículo 27.2 LOTC, los tratados internacionales de cualquier especie son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad; y ello tanto en vía principal como incidental. Las leyes orgánicas de autorización del artículo 93 CE resultan igualmente recurribles en vía previa. Por otra parte, los tratados se hallan sometidos a un control preventivo de constitucionalidad instituido por el artículo 95 CE, el cual puede ser instado por el Gobierno o cualquiera de las Cámaras de las Cortes (13).

La existencia en nuestro ordenamiento de toda esta panoplia de vías de impugnación o de consulta requiere, habida cuenta de su problematicidad, que hagamos algunas observaciones acerca de su utilización.

A) Los *interna corporis* de la elaboración de las leyes orgánicas del artículo 93 CE pueden provocar el enjuiciamiento de tales leyes únicamente en las vías previa y principal, nunca en la vía incidental.

B) ¿Pueden, sin embargo, los Jueces y Tribunales plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de una ley orgánica de esta clase o de un tratado de los comprendidos en el artículo 94.1 CE? No, si lo que aduce el órgano judicial es que el tratado debió de haberse tramitado parlamentariamente conforme al método de autorización del artículo 94.1 en lugar de haberlo sido como ley orgánica, pues en ese supuesto no aparece comprometida la validez del tratado, sino únicamente su fuerza pasiva; sí, en cambio, cuando el órgano judicial considere que la tramitación del tratado por las Cortes tendría que haberse ajustado al procedimiento propio de

(13) Igualmente, nada se opone a que un tratado sea objeto de control mediante el procedimiento establecido en el art. 55.2 LOTC (cfr. STC 1/1981, fundamento 9).

las leyes orgánicas y no al del artículo 94.1. Ello porque, si bien la reserva formal de ley orgánica es inconstitucional (14), su puesta en práctica (primer supuesto) no conduce a la nulidad de la ley infractora, sino al rebajamiento del nivel de su fuerza pasiva, en tanto que una vulneración de la reserva material de ley orgánica constitucionalmente establecida (segundo supuesto) provoca la invalidez y consiguiente nulidad de la norma invasora.

C) Desde luego, la calificación de un tratado como de los pertenecientes a las materias descritas en los artículos 93 y 94.1 (y, por supuesto, del 94.2, precepto que no afecta directamente a nuestro tema, aunque su aplicación genere eventualmente controversias entre las Cortes y el Gobierno, residenciables ante el Tribunal Constitucional) es susceptible de enjuiciarse a resultas de la interposición de otro tipo de recursos.

En efecto, compete a la Mesa del Congreso determinar, a la vista del elenco de materias contenido en el artículo 81.1 CE, cuándo un proyecto o una proposición han de serlo de ley orgánica y deben, por tanto, tramitarse de modo especial (artículo 130 RC). Teniendo presente la mayoría absoluta constitucionalmente requerida para la aprobación por el Congreso de esta clase de leyes (artículo 81.2 CE), no parece ocioso pensar que el Gobierno, disconforme con la resolución de la Mesa y eventualmente perjudicado por ello, decidiera plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencia de los contemplados en el artículo 73 LOTC. En la misma circunstancia, a los Grupos de oposición les cabe el recurso de inconstitucionalidad en las vías previa y principal.

D) Los *interna corporis* del otorgamiento de autorización parlamentaria dispuesto en el artículo 94.1 CE provocarán el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en estas ocasiones: cuando se interponga un recurso directo de inconstitucionalidad; cuando existan discrepancias entre el Gobierno y el Congreso respecto del adecuado cumplimiento por aquél de los requisitos establecidos por el artículo 155 RC en relación a la solicitud gubernamental de autorización (15), supuesto en que el Gobierno podría plantear un

(14) Cfr. STC 5/1981 y 76/1983.

(15) «El Gobierno —dice el art. 155.2 RC— solicitará de las Cortes Generales la concesión de dicha autorización mediante el envío al Congreso de los Diputados del correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros junto con

conflicto positivo de competencia (artículo 73 LOTC); o cuando el Congreso no conceda o deniegue la autorización en el plazo de sesenta días (artículo 155.4 RC), aunque bien es verdad que la LOTC no prevé ningún tipo de conflicto negativo entre órganos constitucionales. En cambio, no parece, a primera vista, que un incumplimiento del artículo 74.2 CE (por ejemplo, en el sentido de que el Congreso, no habiendo conseguido aprobar la autorización por mayoría absoluta y decidir así, finalmente, su divergencia por el Senado, pretendiera, no obstante, que el tratado ya había cumplido el trámite del artículo 94.1 CE) permitiese el planteamiento de un conflicto, toda vez que el Rey se hallaría imposibilitado de manifestar en tal evento el consentimiento del Estado a que alude el artículo 63.2; y ello porque el artículo 94.1 exige la autorización previa de las Cortes, las cuales, en tanto que órgano complejo, sólo pueden expresar una voluntad formada a través de la intervención, constitucionalmente diseñada, de sus dos Asambleas.

E) Por último, en cuanto al control previo de inconstitucionalidad del artículo 95 CE, sólo puede operar sobre los vicios materiales del tratado, esto es, cuando el tratado «contenga estipulaciones contrarias a lo Constitución».

1.1.5. *Control de los «interna corporis» del procedimiento legislativo por vías distintas a los recursos de inconstitucionalidad.*— Ya hemos aludido a la utilización de la vía conflictual como medio de residenciar ante la jurisdicción constitucional una controversia entre el Gobierno y el Congreso a propósito de la calificación de un proyecto como de ley orgánica u ordinaria. Veamos ahora otras vías y supuestos.

el texto del tratado o convenio, así como la Memoria que justifique la solicitud y las reservas y declaraciones que el Gobierno pretendiere formular, en su caso...». Y añade el apartado 3 del mismo precepto: «La solicitud a que se refiere el apartado anterior será presentada por el Gobierno al Congreso, dentro de los noventa días siguientes al acuerdo del Consejo de Ministros, plazo que, en casos justificados, podrá ser ampliado hasta ciento ochenta días. En este último supuesto, y una vez transcurridos los noventa días iniciales, el Gobierno estará obligado a enviar al Congreso una comunicación motivando documentalmente el retraso».

1.1.5.1. *Control de los actos de las Cámaras en la fase de iniciativa*

A) Para empezar, se puede recurrir en amparo la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir a trámite una proposición de ley debida a la iniciativa popular (16).

B) En segundo lugar, y respecto a la tramitación en el Congreso de las proposiciones dimanantes de la iniciativa de las Asambleas de las C. A., cabría plantear un conflicto positivo de competencia de los regulados en los artículos 63 y siguientes de la LOTC si por parte de la Comunidad proponente se entendiera que la Mesa congresual ha hecho un uso incorrecto de la misión que el artículo 127 RC le confía de «verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos», lesionando, pues, la facultad comunitaria de iniciativa (17). Este sería el caso, por ejemplo, cuando la Mesa tratara de imponer a dicha facultad unos límites materiales no previstos constitucionalmente (18).

C) En relación a la iniciativa parlamentaria, se nos plantean varias hipótesis de controversias dirimibles jurisdiccionalmente:

a) Aunque ni los parlamentarios ni los Grupos en los que se integran poseen iniciativa legislativa, sino, únicamente, la facultad de promover la de las Cámaras a que pertenecen —por lo que, en cuanto al ejercicio de esa facultad, habrá que atenerse a lo preceptuado en los correspondientes Reglamentos—, no cabe duda de que una restricción arbitraria de un acto de promoción efectuada por la Mesa de la Asamblea tendría que encontrar algún remedio jurí-

(16) Así lo dispone el art. 6.1 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. El art. 6.2 de esa Ley añade que «si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo 5.º, el procedimiento seguirá su curso». Ahora bien, es obvio que el TC podría considerar inconstitucionales algunas de tales causas y obrar conforme al art. 55.2 LOTC.

(17) Sin duda, también cabe que la Mesa del Congreso admita indebidamente a trámite una proposición de esta especie adoptada con infracción de la normativa estatutaria o legal o del Reglamento de la Asamblea autonómica. Aquí, el remedio jurisdiccional debería instarse a través del recurso directo de inconstitucionalidad (y antes, si la proposición lo fuera de ley orgánica, mediante recurso previo).

(18) Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales. Estudios de Derecho constitucional español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 236-8.

dico y de que éste no podría ser otro que el recurso de amparo previsto en el artículo 42 LOTC contra «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional», entre los que se halla el de participación en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE).

b) El artículo 134.6 CE determina que «toda proposición (de ley) o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Sin embargo, una cosa es el requisito, insoslayable, de la conformidad gubernamental —cuya expresa negativa tiene efectos vinculantes para las Cámaras— y otra, muy distinta, la atribución de la competencia para declarar que se ha producido la circunstancia que demanda la satisfacción del mencionado requisito, esto es, que una proposición o una enmienda implican aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. A este respecto, el Reglamento del Senado dispone que la disconformidad del Gobierno deberá ser motivada y que corresponde al Presidente de la Asamblea «la resolución de las controversias sobre la calificación de las Propositiones de Ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir» al propósito (artículo 151.4 y 5). Por su parte, una Resolución de la Presidencia del Congreso, considerando la insuficiencia del Reglamento de la Cámara en esta materia, otorga a la Mesa de la Comisión competente, en primera instancia, y a la de la Asamblea, en caso de reclamación, la facultad de acordar la calificación oportuna de las enmiendas, en el sentido de dilucidar si inciden o no en los referidos aumento o minoración (19). Es de suponer que, por analogía, la facultad calificadora de las Mesas comprende también a las proposiciones. Así nos encontramos con que, de manera totalmente en consonancia con los artículos 87.1 y 89.1 CE, la competencia para fijar las condiciones de ejercicio de la facultad gubernamental conferida por el artículo 134.6 atañe a los órganos rectores de las Cortes y no al propio Gobierno. Que el Gobierno puede plantear

(19) Cfr. Resolución de la Presidencia del Congreso, de 12 de enero de 1983, sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos (BOCG/CDH, núm. 10, de 25 enero 1983).

(*ex artículo 73 LOTC*) un conflicto de competencia contra la decisión parlamentaria no ofrece dudas; incluso cabe opinar (aunque no lo disponga la LOTC) que el Tribunal Constitucional está obligado a decretar la suspensión del procedimiento legislativo hasta que recaiga el fallo, pues la adopción de una ley no procedente de la iniciativa gubernamental o de una enmienda a un proyecto o proposición que alteren los montantes presupuestarios invadiría la reserva de iniciativa establecida en favor del Gobierno por el artículo 134.5 CE. En cuanto a los posibles proponentes o enmendantes arbitrariamente defraudados por la calificación del Presidente o de la Mesa, les cabe interponer un recurso de amparo, si bien tal interposición no podría tener efectos suspensivos habida cuenta de que los mismos generarían una perturbación grave de los intereses generales en los términos del artículo 56.1 LOTC. En cambio, cuando la proposición fuera expresión de la iniciativa de una Asamblea autonómica, la divergencia habría de sustanciarse por la vía de los conflictos contemplados en los artículos 63 y siguientes de la LOTC.

c) También pueden suscitarse conflictos, dirimibles de acuerdo con lo previsto en el artículo 73 LOTC, entre el Senado y el Congreso sobre el ejercicio senatorial de la iniciativa legislativa cuando el control de legalidad ejercitado en trámite de admisión por la Mesa del Congreso (*ex artículo 31.1-4.º y 5.º RC*) resultara practicado abusivamente a juicio de la Alta Cámara. Este mismo tipo de controversias podrían surgir igualmente, en pura hipótesis, por una diferencia de interpretación entre el Gobierno y el Congreso acerca del cumplimiento de los requisitos preceptuados en los artículos 88 CE y 109 RC.

D) Por último, la iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía. La Constitución remite la regulación de esta clase de iniciativa legislativa a los propios Estatutos (artículos 147. 3 y 152.2), los cuales, aun reconociendo capacidad para *promover* esa iniciativa, según los casos, a los órganos superiores autonómicos (y, a veces, a un cierto número de municipios), al Gobierno nacional o a las Cortes Generales (20), siempre prescriben la aprobación de la

(20) Todos los Estatutos otorgan a «las Cortes Generales» la facultad de promover la iniciativa de reforma estatutaria, esto es, de instar, a través

propuesta por la Asamblea de la C. A. y, en alguna ocasión, también por el electorado del territorio; de suerte que, en definitiva, Asamblea y electorado comunitarios son los órganos a quienes compete la iniciativa de reforma estatutaria. El ejercicio de esta iniciativa —consistente en el depósito de un «proyecto» de ley orgánica ante la Mesa del Congreso— precisa, como en todos los demás casos, superar el control de legalidad o de verificación del cumplimiento de los requisitos legales de formulación operado por el repetido órgano rector congresual, cuya resolución es susceptible de impugnación en vía de conflicto positivo de competencia (*ex art. 63 LOTC*).

E) En el ámbito de los ordenamientos de las C. A. se dan similares perspectivas de control jurisdiccional de los actos parlamentarios cuando la vía procesal utilizable es la del recurso de amparo, ya que, como hemos visto, el artículo 42 LOTC alude expresamente a «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados... de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional».

En cambio, las potenciales controversias entre los Gobiernos y las Asambleas comunitarios no resultan dirimibles en ninguna instancia jurisdiccional. La razón es bien sencilla: de una parte, la LOTC sólo contempla como conflictos interorgánicos intrasubjetivos los que surjan entre algunos órganos constitucionales del Estado (artículo 59.3); de otra, los actos de naturaleza no administrativa de los Parlamentos autonómicos no son justiciables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, el único que podría conseguir un pronunciamiento jurisdiccional sería el Gobierno de la Nación a través de la vía impugnatoria de los artículos 161.2 CE y 76 LOTC.

1.1.5.2. *Control de los actos de las Cámaras en la fase central*

En esta fase son igualmente imaginables pugnas y controversias enjuiciables por el Tribunal Constitucional mediante las vías del

de un proyecto de reforma depositado ante la Mesa del Parlamento comunitario, el ejercicio por tal Asamblea de la iniciativa legislativa reformadora, la cual, de aprobarse, conduciría al proyecto ante la Mesa del Congreso.

amparo y del conflicto (ésta en el ámbito del ordenamiento estatal). Tanto en un caso como en otro serán objeto de recurso los actos singulares y las decisiones concretas de los órganos parlamentarios (21). Sin embargo, los litigios potencialmente más frecuentes serán aquéllos que enfrenten al Congreso y al Senado. Un ejemplo nos servirá de ilustración al respecto.

Las leyes de armonización, previstas en el artículo 150.3 CE, sólo requieren ser aprobadas por mayoría simple en cada Cámara. No obstante, dado que, previamente, las dos Asambleas han de apreciar, por mayoría absoluta de cada una, la necesidad de que el Estado dicte una ley de esta especie, existe el peligro de una divergencia entre el contenido del texto sometido a autorización (aunque se halle redactado en términos amplios) y la ley resultante. De ahí que el artículo 168.3 RC declare que «no serán admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara», o sea, con el texto objeto de autorización y que contiene los criterios que ha de desarrollar la ley. El Reglamento del Senado no preceptúa nada similar, pero parece obvio que la situación es la misma que en el Congreso, ya que de otra manera se vulneraría el trámite de autorización del artículo 150.3 CE, que tiene carácter previo y necesita de mayoría absoluta en cada Cámara. Consecuentemente, el Senado no puede vetar el proyecto armonizador, pues el veto entraría en contradicción con el anterior pronunciamiento de las Cortes; en cambio, podría, claro está, enmendar todos y cada uno de los artículos del proyecto, siempre que tales enmiendas no contradijeran el contenido del texto previamente

(21) Tal vez sea éste el momento de insistir en que el recurso de amparo del art. 42 LOTC se dirige contra «decisiones o actos», no contra disposiciones directa o indirectamente concernientes al procedimiento legislativo. Así, un recurso de amparo interpuesto por un Senador contra la Norma supletoria de la Presidencia de la Cámara de 14-II-1984 (dictada a fin de dar cumplimiento al art. 90.2 CE en la tramitación del proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación: cfr. BOCG/S-I, núm. 66, 28-II-1984) fue inadmitido por el TC mediante Auto de 21-III-1984, al observar que lo que se impugnaba era una norma general y no una decisión de contenido singular.

También es el momento de resaltar que el planteamiento de un conflicto positivo de competencia entre órganos constitucionales versa igualmente sobre una decisión y no sobre una disposición (art. 73.1 LOTC), a diferencia, parcialmente, de lo que sucede con los conflictos intersubjetivos (arts. 62 y 63).

autorizado. Es en ese marco donde son plenamente concebibles discrepancias entre ambas Cámaras acerca del alcance «contradictor» tanto del proyecto congresual como de las enmiendas senatoriales, discrepancias que habrían de dirimirse mediante la técnica de los conflictos.

El ejemplo anterior, empero, tal vez nos resulte demasiado hipotético y, por lo mismo, poco significativo o escasamente expresivo. Tomemos, pues, un supuesto que nos parezca más verosímil. El que a continuación exponemos es fruto de una experiencia reciente y ofrece el interés adicional de que en él hay que barajar diversas soluciones en el uso de la técnica conflictual. Veamos.

El Senado dispone de un plazo de dos meses (o de veinte días naturales, si el Gobierno o el Congreso efectuaran una declaración de urgencia) para, mediante mensaje motivado, oponer su veto o formular enmiendas al texto legislativo recibido de la otra Asamblea. ¿Qué efectos se derivarían del incumplimiento del plazo por el Senado? A primera vista, el Congreso o el Gobierno se encontrarían en la tesitura de plantear un conflicto negativo contra la inactividad de la Alta Cámara; y ello por más que, como ya dijimos, la LOTC no contempla la eventualidad de conflictos interorgánicos intrasubjetivos negativos, lo que no debe impedir que el Tribunal Constitucional los conozca. Pero el remedio a la inactividad senatorial podría consistir más bien en someter el texto aprobado por el Congreso a la sanción regia. El artículo 90.2 CE, en efecto, determina que el proyecto no puede ser sometido al Rey para sanción *cuando el Senado lo haya vetado o enmendado* y hasta que el Congreso se pronuncie sobre el veto o las enmiendas. Por tanto, y puesto que el Senado dispone de un plazo límite para vetar o enmendar, el transcurso de dicho plazo sin que la Alta Cámara haya hecho uso de sus facultades debe considerarse como uno de los presupuestos de la sanción. Esto no obstante, aunque tal sería, a nuestro juicio, la solución correcta del problema, no parece que la misma, habida cuenta de la situación delicadísima que crearía, pudiera adoptarse por la libre iniciativa del Presidente del Congreso, sino por el Pleno (o, al menos, por la Mesa) de la Cámara, cuya decisión, de la que se daría traslado al Senado, resultaría recurrible por éste en vía de conflicto positivo. Por analogía con lo dispuesto en el artículo 64.3 LOTC para los conflictos intersubjetivos, podría el Sena-

do solicitar del Tribunal Constitucional la suspensión de la decisión impugnada. La intervención final del Pleno o de la Mesa del Congreso vendría exigida, además, por la necesidad de no obligar al Jefe del Estado a dirimir, mediante el rechazo o la aceptación de la promulgación de la ley, una controversia cuya difícil resolución dogmática ha de encontrar su sede natural en la jurisdicción constitucional, aunque, desde luego, publicada la ley, siempre les quedaría a cincuenta senadores la facultad de recurrirla en vía directa.

1.2. *El control de la función de control de la acción gubernamental y de otras especies de control parlamentario*

El artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales la facultad de controlar «la acción del Gobierno». Este control se articula en una serie de técnicas o instrumentos destinados a verificar, corregir o impulsar el ejercicio por el Gobierno de la dirección de la política que le encomienda el artículo 97 constitucional. En último término, y como he escrito en otro lugar, lo que las Cortes pretenden con el control es o impulsar al Gobierno a hacer uso de la iniciativa legislativa o instarle a utilizar la potestad reglamentaria (y, más en general, la función ejecutiva, cabría añadir); de esta manera, mientras el Gobierno impulsa la creación jurídica primaria (que compete al Parlamento), las Cortes impulsan al Gobierno tanto a cumplir su papel activador de la creación primaria cuanto a ejercitar la creación secundaria y la función ejecutiva. Sólo que en la forma parlamentaria de gobierno los dos impulsos no coinciden normalmente, porque el generado por el Gobierno se ajusta al programa aprobado por la mayoría, mientras que el parlamentario suele proceder de la oposición. En realidad, únicamente cuando el control parlamentario amenaza con desembocar en la exigencia de responsabilidad política —y eso sucede cuando la mayoría trata de que el Gobierno mantenga o altere su programa inicial— reviste auténtico carácter impulsor (22).

Son varias las precisiones a hacer acerca del control parlamentario en este momento.

(22) Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, ob. cit., págs. 258-9.

A) La primera es que la propia expresión «control parlamentario» tiene una acepción estricta y otra amplia. En sentido estricto, el control parlamentario es, de acuerdo con el artículo 66.2, el operado por las Cortes sobre la acción del Gobierno. En nuestro Derecho, dicho control no se basa siempre en una relación fiduciaria entre la Asamblea que lo practica y el Gobierno objeto del mismo. El Senado, en efecto, no participa en los procesos de investidura, otorgamiento y retirada de confianza y censura del Gabinete. Así, de las diecinueve Cámaras legislativas actualmente existentes en el ordenamiento español, únicamente la denominada «de representación territorial» realiza el control parlamentario sin que éste se traduzca en la exigencia de responsabilidad política (23). Es precisamente tal exigencia la que permite clasificar las técnicas de control en ordinarias y extraordinarias, conducentes las segundas a implementar esa responsabilidad.

B) En sentido amplio, el control parlamentario comprende también el que se ejerce sobre órganos diferentes del Gobierno, o sobre entes territoriales, o sobre la actividad de particulares incluso (a través de Comisiones de investigación, igualmente utilizables, desde luego, para un control en sentido estricto).

C) En ambos supuestos y acepciones, el control parlamentario no es un control de normas, ni un control de legalidad; lo que no quiere decir que no se halle sujeto a normas, pues justamente en función de semejante sujeción resulta susceptible de control jurisdiccional. Alguna vez tiene por objeto normas, pero no se trata de un control de normas porque no resulta nunca un control de legalidad.

1.2.1. *Promoción del control jurisdiccional y forma de gobierno.*—Las dos únicas vías procesales para provocar, cuando ello advenga factible, el control jurisdiccional del control parlamentario son el recurso de amparo del artículo 42 LOTC y el planteamiento de un conflicto positivo de competencia. Ahora bien, si, en el ámbito estatal, el recurso de inconstitucionalidad, previo o directo, nunca será interpuesto por el Gobierno, sino por la oposición (a salvo, naturalmente, la eventualidad de que lo interponga el Defensor

(23) Cfr. R. PUNSET, *ibidem*, págs. 62 y sigs.

del Pueblo); si, igualmente, el recurso de amparo contra los *interna corporis* resultará ejercitado por los parlamentarios de las minorías (excepto en el caso de la iniciativa popular); si, asimismo, los solos conflictos interorgánicos intrasubjetivos políticamente imaginables (y no sin cierta dificultad) de todos cuantos en páginas anteriores hemos recreado tendrán lugar entre el Congreso y el Senado, lo propio ocurrirá en materia de control parlamentario en sentido estricto, el enjuiciamiento jurisdiccional de cuyos actos adquirirá sentido exclusivamente en orden a la protección de las minorías o de los miembros de las Asambleas singularmente considerados, por lo que su vía natural de promoción radicará en el recurso de amparo y no en el instituto conflictual. En teoría, el propio Gobierno podría recurrir en conflicto contra las decisiones de los órganos parlamentarios que estimase inconstitucionales, pero es obvio —aquí y en las demás circunstancias en que se produzca una controversia entre el Gabinete y las Cámaras— que la vía del conflicto de competencia, siempre posible en puros términos jurídicos, no resultará de probable uso en una forma de gobierno parlamentaria —en la que las relaciones entre el Gobierno y el Congreso descansan en una vinculación fiduciaria y en la que el control de éste por aquél, contrapartida del ejercido por éste sobre aquél, se expresa en la facultad de disolución constitucionalmente conferida al jefe del Ejecutivo. Esto también es cierto respecto a la extraña conexión entre el Gobierno y el Senado, puesto que, aun sin mediar institucionalmente fiducia alguna que ligue a tal Asamblea con el Gabinete, la fórmula electoral diseñada para la composición de la mayor parte de la Cámara de representación territorial facilita un apoyo senatorial al Gobierno tendencialmente más holgado que el que se da en el Congreso.

1.2.2. *Control de los actos de control de la acción del Gobierno.*

A) Sin perjuicio, pues, de las anteriores consideraciones sobre nuestra forma de gobierno, la intervención jurisdiccional respecto del control gubernamental ordinario (que se manifiesta en interpelaciones, preguntas, demandas de información, resoluciones de diversas clases, actuaciones de comisiones de investigación, etc.) puede instalarse por los miembros de las Cámaras a través del recurso de amparo del artículo 42 LOTC o por el Gobierno mediante un conflicto positivo de competencia. En el caso del recurso, éste se

interpondrá cuando por parte de un órgano de la Asamblea (la Mesa de la Cámara o la de una Comisión, normalmente) se produzca una vulneración del derecho de los parlamentarios o de los Grupos en que se integran a promover en condiciones de igualdad el control de la acción del Gabinete. El conflicto se plantearía tanto por la existencia de vicios *in procedendo* en la adopción de los acuerdos de los órganos de la Asamblea cuanto por el exceso competencial del ejercicio del control.

¿Cabe recurso de amparo contra determinados actos de control invocando derechos distintos a los tutelados en el artículo 23.2 CE? En otros términos: ¿pueden recurrir los ciudadanos particulares contra los actos de control gubernamental de las Asambleas? Esto significa tanto como inquirir si un acto de control resulta enjuiciable por su contenido, habida cuenta de la inviolabilidad de las Cortes y de las Asambleas comunitarias (24). El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al propósito con ocasión de un recurso de amparo dirigido contra una pregunta (y contra su publicación) formulada por un senador al Gobierno, pregunta que el recurrente —cuyo nombramiento para un cargo en el Ministerio del Interior se criticaba en la pregunta en cuestión a causa de sus antecedentes políticos— entendía lesiva de, entre otros, su derecho al honor. En su decisión, el Tribunal Constitucional dejó en claro, primeramente, que el artículo 42 LOTC sólo permite impugnar actos de las Cámaras y no de sus miembros, ya que éstos no son poderes públicos en el sentido del artículo 41.2 LOTC, ni agentes o funcionarios de los mismos; de ahí que resulte objeto del recurso la publicación de la pregunta —que precisa de un acto de

(24) Contrariamente a lo que se dice en el Auto del TC 147/1982, fundamento 5, la inviolabilidad de las Cortes a que ahora nos referimos no es la reconocida por el art. 66.3 CE (en el que se alude a la necesaria ausencia de coacción, física y psíquica, con que las Cámaras deben desempeñar su función, libres de cualquier género de presión por obra de agentes externos a ellas), sino la reconocida para los Diputados y Senadores en el art. 71.1 CE, que, obviamente, se extiende a los actos de las Cámaras, que son producto de la voluntad mayoritaria de sus componentes. Sobre la inviolabilidad parlamentaria, v. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, cit., págs. 150 y sigs. y 171 y sigs., e *Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 3, 1984, págs. 123 y sigs.

la Cámara— y no la pregunta formulada por el senador (25). Semejante conclusión —por demás acertada— del Tribunal supone que la inviolabilidad de los parlamentarios individualmente considerados es irrompible jurisdiccionalmente, pero que la de la Cámara, trasunto de la de aquéllos, resulta controlable.

En efecto, la inviolabilidad de los parlamentarios implica una irresponsabilidad jurisdiccional absoluta, pero como se trata de una prerrogativa (o de un privilegio funcional, según prefiere denominarla el Tribunal Constitucional), esto es, de una sustracción o exención al derecho común conectada al ejercicio de una función, respecto de la que opera con carácter instrumental, una desnaturalización de su uso implicaría su desconexión con la función en cuya garantía se halla establecida. Para impedir tales desnaturalización y desconexión existen medios preventivos y represivos: aquéllos, internos a las Asambleas; éstos, jurisdiccionales. Y, así, los parlamentarios serán llamados al orden (y, de persistir en su actitud, sancionados) cuando —con fórmula consagrada en los reglamentos de todas nuestras Asambleas— profieran palabras malsonantes u ofensivas para el decoro de la Cámara, de sus miembros, de las instituciones del Estado (que no debe entenderse sólo como el sector central del aparato del Estado) o de terceras personas (26). Ni que decir tiene que esta previsión reglamentaria, que limita la libertad de expresión verbal de los parlamentarios debe extenderse convenientemente al ejercicio de su libertad de expresión escrita, negándose los órganos rectores de las Cámaras a tramitar los textos malsonantes u ofensivos. Como estima el Tribunal Constitucional,

(25) Cfr. Auto del TC 147/1982, fundamento 4.

(26) Esta facultad de amonestación otorgada a los Presidentes de las Cámaras, en su calidad de directores de los debates, nunca deberá vulnerar en su ejercicio, sin embargo, la *ratio* de la prerrogativa. La libertad de expresión de los parlamentarios en el desempeño de sus funciones sólo puede limitarse en la medida en que su uso exceda fehacientemente de la conexión racional que esa libertad de expresión, garantizada por la prerrogativa, mantiene con el desenvolvimiento de las funciones parlamentarias. Nada de particular tendría que una sanción impuesta a un Diputado por reiteradas llamadas al orden fuera recurrida en amparo; y no porque el Diputado sea titular de un derecho público subjetivo a la prerrogativa, sino porque, ostentando un interés legítimo en la utilización de la misma, una sanción arbitraria que la menoscabase vulneraría su derecho fundamental a ejercer en condiciones de igualdad la función parlamentaria (art. 23.2 CE).

«la adopción de las medidas necesarias para garantizar que el privilegio de inviolabilidad no es utilizado en daño de terceros corresponde en primer lugar a las propias Cámaras, a través de sus órganos de gobierno propios» (27); lo que «no excluye la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca... de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas pudieran tener actos de las Cámaras que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros» (28). Parece difícil exagerar la importancia de esta doctrina del Tribunal Constitucional y su valor en la virtualización del principio del Estado de Derecho.

B) Los actos de control extraordinario son dos: la votación de la cuestión de confianza y la propuesta, deliberación y adopción de una moción de censura.

a) El planteamiento de la cuestión de confianza puede englobarse, al igual que la facultad de disolución del artículo 115 CE, dentro de la categoría de los controles del Gobierno sobre el Parlamento. Mas también con ocasión de dicho planteamiento controlan las Asambleas la acción del Ejecutivo, de manera que nos hallamos ante dos técnicas convergentes de control. Pues bien: el parámetro de constitucionalidad se encuentra aquí integrado por los artículos 112 CE y 174 RC. El primero delimita el alcance material de la confianza solicitada (el programa del Presidente del Gobierno o una declaración de política general) y precisa la mayoría parlamentaria requerida en orden al otorgamiento de la misma. El segundo regula los requisitos de admisión liminar por el Congreso de la cuestión planteada y los trámites posteriores.

Y de nuevo resultan imaginables recursos de amparo interpuestos por diputados o Grupos parlamentarios arbitrariamente despojados de su derecho a intervenir en los debates de conformidad con el Reglamento de la Cámara o cuando esa intervención se vea reducida indebidamente. De nuevo cabe pensar también en la posibilidad de conflictos instados por el Gobierno aduciendo vicios

(27) Auto del TC 147/1982, fundamento 5.

(28) *Ibidem*, loc. cit.

de procedimiento en el transcurso del *iter* del control o, antes aún, cuando el planteamiento de la cuestión sea rechazado por la Mesa alegando el incumplimiento de las condiciones materiales y procedimentales exigidas constitucional y reglamentariamente. En una pura hipótesis de laboratorio, cabría incluso que el Gobierno suscitara un conflicto negativo contra la inactividad de la Mesa del Congreso.

Una vez más debemos insistir, sin embargo, en que, si bien cualquier recurso de amparo es posible en la práctica, siquiera como medio de obstrucción parlamentaria puesto a disposición de la oposición o, desde luego, como instrumento de defensa de los legítimos derechos de las minorías, los conflictos entre el Gobierno y el Congreso parecen, en cambio, impensables en una forma de gobierno parlamentaria.

b) Con la moción de censura —regulada en los artículos 113 CE y 175 y siguientes del RC— sucede algo similar. El Gobierno puede entender contraria a derecho la admisión a trámite de una moción de esta clase por la Mesa del Congreso o los miembros de la oposición considerar incorrecta una eventual inadmisión. Y lo mismo cabe decir de los actos que se produzcan en las fases posteriores de este procedimiento de control. Por supuesto, al Rey —sin perjuicio de la competencia del Tribunal Constitucional— le estaría vedado nombrar Presidente del Gobierno al candidato incluido en una moción de censura adoptada de modo gravemente irregular, como resulta fácil deducir del artículo 62 d) CE, *in fine*.

C) La Constitución dispone igualmente un control parlamentario sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley.

a) Tal hace, en primer lugar y de forma un tanto elíptica, el artículo 82.6, según el cual, sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control de los Decretos legislativos. El Reglamento del Senado guarda silencio acerca del procedimiento a seguir para ejercitar semejante control. En cambio, el Reglamento del Congreso abre una vía especial para «cuando... las leyes de delegación establecieren que el control adicional de la legislación delegada se realice por el Congreso de los Diputados» (artículo 153.1). Así, las «fórmulas adicionales de control» de que habla el artículo

82.6 CE pueden consistir en una intervención del Congreso solamente, aunque nada se opone a que intervenga únicamente el Senado o las dos Cámaras de las Cortes Generales si de ese modo lo preceptúa la ley delegante, a la que habrá que estar, pues, a estos efectos.

Importa consignar que el control en cuestión es de carácter estrictamente político, que no convalida en absoluto la disposición gubernamental y que no condiciona ni prejuzga la validez de la misma ni, en consecuencia, el pronunciamiento al propósito de los Tribunales. En suma, aunque *sui generis*, se trata de un control clasificable dentro de los de tipo ordinario. Si el resultado del control concluyera en una estimación *ultra vires* del Decreto legislativo, sólo una nueva ley podría proceder a su derogación.

Mas lo que a nosotros nos interesa es advertir que el control constituye un acto libre de las Cámaras, en el sentido de que el pronunciamiento de éstas sobre la adecuación o inadecuación del Decreto legislativo a la ley de delegación no resulta residenciable jurisdiccionalmente. Serán impugnables, en cambio, todos los actos preparatorios de la decisión de las Asambleas; y ello por las repetidas vías del recurso de amparo (instado por quienes se vean lesionados en su derecho fundamental a la igualdad en el transcurso del procedimiento de control) o —una pura hipótesis— del conflicto, ya suscitado por el Gobierno, ya por una de las Cámaras contra la otra (si la ley de delegación requiere la intervención de ambas) alegando vicios procedimentales o excesos competenciales.

b) En segundo lugar, el artículo 86.2 CE otorga al Congreso la facultad de pronunciarse sobre la «convalidación» o «derogación» de los Decretos-leyes, que son «disposiciones legislativas provisionales», de eficacia temporalmente circunscrita a un período de treinta días. Si el Congreso los «convalida» prorroga indefinidamente esa eficacia; en otro caso, desaparecen por completo del ordenamiento.

A mi juicio, el acuerdo del Congreso no es un acto legislativo, pues tanto si el pronunciamiento de la Cámara resulta positivo como si deviene negativo carece por sí mismo de fuerza activa frente al Decreto-ley, respecto del que simplemente opera como condición de eficacia. Por lo demás, esta tesis entronca con la índole

política del control que el acuerdo refleja. Igual que ocurre con el control parlamentario de los Decretos legislativos, el de los Decretos-leyes no es un control de constitucionalidad de tales normas (reservado en exclusiva al Tribunal Constitucional en todos sus extremos: presupuesto circunstancial habilitante, límites materiales, constitucionalidad sustancial), ni el acuerdo de «convalidación» prejuzga la corrección jurídica de la disposición del Gobierno. Consecuentemente, se trata de un acto libre e irrecusable del Congreso; lo que no obsta para que quepa impugnar los actos conducentes al mismo por las vías del amparo y del conflicto.

D) Los ordenamientos de las C. A. conocen técnicas de control idénticas o similares a las existentes en el ámbito estatal (29), por lo que, en lo tocante a la utilización del recurso de amparo del artículo 42 LOTC, vale cuanto hemos dicho sobre el empleo de dicha vía impugnatoria. Ahora bien, como también tuvimos ocasión de exponer, las controversias entre los Gobiernos y las Asambleas no resultan dirimibles en ninguna instancia jurisdiccional y sólo el Gobierno de la Nación se halla en condiciones de provocar una decisión del Tribunal Constitucional (*ex* artículos 161.2 CE y 76 LOTC) acerca de los actos de control de los Parlamentos autonómicos (si es que éstos no son, atendida su naturaleza y la prerrogativa de la inviolabilidad, irrecusables) o de aquellos otros conducentes a la emanación de los mismos.

1.2.3. *Control de otras especies de control.*—Como habíamos advertido, el control parlamentario no se dirige únicamente a examinar la acción del Gobierno, sino también la de otros órganos o la de diversos entes o, incluso, la de ciudadanos particulares. Expondremos aquí algunos supuestos de lo que hemos denominado páginas atrás control parlamentario en sentido amplio.

A) Según el artículo 76 CE, «el Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación *sobre cualquier asunto de interés público*. Sus

(29) En tales ordenamientos existe igualmente el control parlamentario de los Decretos legislativos. No así el trámite de convalidación o derogación de los Decretos-leyes, ya que estas normas no han sido contempladas en los Estatutos ni en las leyes de desarrollo de los mismos y sólo de una forma muy atípica y problemática se han producido en la C.A. del País Vasco.

conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas». «Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación» (30). Pues bien: aunque estas Comisiones son susceptibles de utilizarse para ejercer un control del Gobierno, a nosotros nos interesa considerarlas ahora desde la perspectiva de su relación con ciudadanos particulares, los cuales podrían ver menoscabados sus derechos fundamentales tanto en su comparecencia para prestar testimonio como a causa de la publicación de las conclusiones finales de los comisionados definitivamente adoptadas por la Asamblea (31).

Las Comisiones de investigación son órganos parlamentarios de control —un control de tipo informativo y que desemboca en valoraciones de naturaleza política— y no ejercen funciones de carácter jurisdiccional, como nítidamente se deduce no sólo del artículo 76 CE transcrito, sino también del artículo 117.1 y 3 CE, que reserva el desempeño de tales funciones a los Jueces y Tribunales. Mas este carácter no jurisdiccional de la actividad de las Comisiones no debe conducir a prescindir de las garantías que la Constitución establece en

(30) También en los ordenamientos de las C.A. se ha previsto, bien que no estatutariamente, la existencia de esta clase de Comisiones parlamentarias. Recientemente, ha sido rechazada por la Alta Cámara una proposición de ley orgánica, debida a la iniciativa del Grupo Popular del Senado, que pretendía regular la «comparecencia ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas del Estado español»: v. BOCG/S-II, núms. 237 a) y 237 b), 2 y 12-III-1985, y DSS núm. 113, 27-III-1985.

(31) En el Congreso, las sesiones y trabajos de las Comisiones de investigación y los debates plenarios de sus conclusiones son secretos (arts. 63-2.^a y 64.3 RC). Por contra, serán publicadas las conclusiones aprobadas por el Pleno, así como los votos particulares rechazados (art. 52.5 y 6 RC). En el Senado, sólo un acuerdo específico permitiría cerrar la puerta de la Comisión a la presencia de los medios de comunicación, impedir la publicación, total o parcial, de las conclusiones de dicha Comisión o, por mayoría absoluta, declarar secreta una sesión plenaria (arts. 60.3, 72, 75.1 y 3 RS); además, la Mesa de la Cámara, a petición de la Comisión, podrá disponer la reproducción taquigráfica de las declaraciones de testigos, las cuales cabe que se incorporen al informe que haya de debatir el Pleno (art. 190 RS).

beneficio de quienes son partes en un proceso. Muy por el contrario: justamente la estructura no procesal-jurisdiccional de la acción de las Comisiones de investigación demanda el más exquisito cuidado en la regulación de la protección de los derechos de los comparecientes ante las mismas; un cuidado incluso mayor que el dispensado a los sometidos a la acción de la Justicia.

El artículo 76.1 CE determina que lo que las Comisiones en cuestión investigan son únicamente *asuntos de interés público*. Esta expresión limita la acción inquisitiva de los Comisionados, restringiéndola en atención a su finalidad, y acota el número de los llamados a declarar y la materia sobre la que han de prestar testimonio. Así, la decisión de llamar a declarar en modo alguno puede derivar del libre arbitrio de la Comisión, ni el objeto y el ámbito del testimonio requerido podrá exceder de lo estrictamente indispensable para el cabal cumplimiento de la investigación.

La Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras preceptúa, en desarrollo del artículo 76 CE, que «todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España están obligados a comparecer personalmente para informar» a requerimiento de una Comisión investigadora (artículo 1.1), incurriendo, en caso de incumplimiento de este deber, en un delito de desobediencia grave (artículo 4.1). Queda claro, pues, que la obligación de todos los al efecto requeridos es «comparecer para informar». En el requerimiento se especificará «el tema sobre el que deba versar el testimonio» (artículo 2.1 d).

La Ley citada dispone igualmente que «las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales» (artículo 1.2).

Consecuentemente, los límites del, eventualmente oneroso, deber de informar se hallan constituidos por los derechos fundamentales del compareciente, quien podrá negarse a responder a las preguntas de los Comisionados cuando entienda que conculcan alguno de esos derechos o cuando pretenda resguardarse de las secuelas perjudiciales de tales preguntas al abrigo de un derecho fundamental. Hay

que tener en cuenta, en efecto, que «si de las manifestaciones de compareciente se dedujeran indicios racionales de criminalidad para alguna persona (incluido, pues, el propio declarante), la Comisión lo notificará así a la Mesa de la Cámara para que ésta, en su caso, a través de la Presidencia respectiva, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal» (artículo 3.2 de la Ley). No se trata, desde luego, de que la acción inquisitiva de la Comisión tenga un carácter imputatorio (sino informativo, como hemos dicho), pero la misma carencia de estructura jurisdiccional de la mencionada acción aconseja, a causa de la existencia de menores garantías que las anejas a tal estructura y habida cuenta de las potenciales secuelas de orden penal señaladas, que determinados derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente a quienes sufren una imputación gubernativa o judicial sean extensibles a este ámbito: así, los derechos a la asistencia letrada, a no declarar contra uno mismo, a no confesarse culpable y a aducir razones de parentesco para no declarar (artículo 24.2 CE). Respecto a este último, ya la Ley 5/1984 recoge el derecho a no declarar por motivos de secreto profesional, según dejamos transcrito. Respecto al primero, la Ley determina de manera insatisfactoria que el ciudadano requerido necesitará la previa conformidad del Presidente de la Comisión para comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo (artículo 3.1); y eso que la misma Ley, sin duda consciente del peligro de una vulneración de los derechos fundamentales del llamado a testificar, ordena que el requerimiento de comparecencia contenga una referencia expresa a esos derechos (artículo 2.1 e).

¿Qué vías de impugnación jurisdiccional cabe utilizar contra una actuación de una Comisión de investigación lesiva de derechos fundamentales? Indudablemente, el recurso de amparo del artículo 42 LOTC. Ahora bien, ¿qué actos en concreto son susceptibles de recurso? E igualmente, ¿se extiende la impugnabilidad a las conclusiones adoptadas por los Plenos de las Asambleas?

Aquí se debe tener muy presente, en primer lugar, que las decisiones o actos impugnables (32) únicamente pueden recurrirse cuan-

(32) La determinación del asunto objeto de la investigación compete a las Asambleas, así como atañe a las Comisiones decidir quiénes serán llamados a comparecer. Aunque, según hemos sostenido, esas determinaciones tienen un fin reglado, no parece que puedan dar lugar a recurso alguno,

do sean firmes (artículo 42 LOTC). Por tanto, si el compareciente ante una Comisión de investigación se niega a responder una pregunta que entiende atentatoria contra uno de sus derechos fundamentales, corresponderá a la Mesa de la Cámara —*ex* artículo 1.2 de la Ley 5/1984— resolver definitivamente al propósito, resolución que constituirá el acto impugnabile en amparo. Desde esta perspectiva, el dictamen o las conclusiones, acompañadas de los apéndices documentales correspondientes, de las Comisiones investigadoras no pueden impugnarse, ya que normalmente las Comisiones parlamentarias son órganos preparatorios de las decisiones plenarias. Tampoco podrán impugnarse las conclusiones definitivamente adoptadas por los Plenos de las Asambleas mientras permanezcan en el ámbito del «ejercicio razonable» de las funciones parlamentarias, para cuya garantía se halla establecida la prerrogativa de la inviolabilidad. Esta es la doctrina del Tribunal Constitucional, como ya tuvimos ocasión de exponer. Y significa, en el asunto que nos ocupa, que el recurso advendrá factible cuando las conclusiones resulten manifiestamente arbitrarias, calumniosas o injuriosas o lesionen gravemente cualquier otro derecho fundamental. Lo propio cabe decir de la publicación de los votos particulares.

B) El control parlamentario opera también sobre la actuación del Ente público RTVE (33), del Defensor del Pueblo (34), del Tri-

que sí resultaría factible, en cambio, de vulnerar la citación de comparecencia los requisitos de tiempo y forma establecidos en el art. 2.º de la Ley 5/1984; sólo que este recurso, no de amparo, habría de interponerse frente al auto de procesamiento dictado contra el requerido irregularmente y no comparecido.

(33) Véanse los arts. 20.3 CE y 26 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, la Disposición Final 5.ª del RC y la Resolución de la Presidencia del Congreso de 14-XII-1983, sobre aplicación de las normas reglamentarias en el funcionamiento de la Comisión de control parlamentario sobre RTVE (BOCG/CD-E, núm. 17, 23-XII-1983).

(34) Véanse los arts. 32 y 33 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, 200 RC, y 3 y 11 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1983, la Resolución de la Presidencia del Congreso de 4-IV-1984, sobre tramitación parlamentaria del informe anual o de informe extraordinario del Defensor del Pueblo (BOCG/CD-E, núm. 36, 10-IV-1984), y la Resolución de la Presidencia del Senado de 23-V-1984, sobre tramitación de los informes del Defensor del Pueblo (BOCG/S-I, núm. 80, 23-V-1984).

bunal de Cuentas (35), del Poder Judicial (36) y de las Comunidades Autónomas (37). A fin de no alargar excesivamente las dimensiones del presente trabajo, no nos detendremos, empero, en estos supuestos. Aludiremos, en cambio, muy brevemente, a otras subespecies de control: las de las normas comunitarias dictadas en desarrollo de las leyes estatales mencionadas en los apartados 1 y 2 del artículo 150 CE.

a) El artículo 150.1 CE dispone, en efecto, que «las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas». Pues bien: según se ve, el control parlamentario arbitrado por este precepto resulta prácticamente idéntico al que, con acomodo en el artículo 82.6, se reconoce a las Cortes sobre los Decretos legislativos; y así lo estima el artículo 167 RC, que efectúa el oportuno reenvío. La única diferencia parece consistir en que el artículo 150.1 exige la intervención de las dos Cámaras.

Esta identidad de situaciones permite afirmar que el control

(35) Véase el art. 134.2 II CE, la Disposición Transitoria 1.ª de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, el art. 199 RC, las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado de 3-III-1983, de funcionamiento de la Comisión Mixta de relaciones con el Tribunal de Cuentas (BOCG/CD-H, núm. 21, 12-IV-1983), y las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado de 1-III-1984, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado (BOCG/CD-E, núm. 31, 15-III-1984).

(36) Véase el art. 4.º de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial y las Resoluciones de la Presidencia del Congreso de 4-IV-1984 (BOCG/CD-E, núm. 36, 30-IV-1984) y de la Presidencia del Senado de 23-V-1984 (BOCG/S-I, núm. 80, 28-IV-1984) sobre tramitación parlamentaria de la Memoria anual del CGPJ.

(37) Nos referimos aquí, estrictamente, a lo dispuesto en el orden informativo, por los arts. 109 CE y 2.º de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Pero véase también el control parlamentario de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial instaurado por el art. 11 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial.

parlamentario de las «normas legislativas de las Comunidades Autónomas» constituye un acto libre de las Cortes y que, atendido su carácter político (y, por tanto, su nula influencia en la validez de las normas sobre las que opera), es irrecurrible. Advendrán impugnables, por contra, todos los actos preparatorios de la decisión de las Cortes. Así, en primer lugar, los diputados y senadores y los Grupos en que se integran podrán recurrir en amparo si se reputan lesionados en su derecho fundamental a la igualdad en el transcurso del procedimiento de control; en segundo lugar, cada Cámara podrá suscitar un conflicto de competencia contra la otra si ésta se excediera en sus atribuciones (38).

Mas, ¿cabe que la C. A. concernida recurra en conflicto contra la resolución de las Cortes declaratoria de un uso inadecuado de la delegación aduciendo vicios procedimentales en la adopción de tal resolución? No, porque la resolución parlamentaria carece de efectos derogatorios de la norma legislativa de la Comunidad. Ahora bien, si el control desembocara posteriormente en una ley que cancela la delegación (sean cuales fueren los motivos que impelen a las Cortes a obrar en ese sentido), siempre podrá la C. A. interesada presentar un recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley alegando los citados vicios, porque parece evidente que se cumpliría la condición de legitimación establecida en el artículo 32.2 LOTC, a saber, que la ley impugnada afecte al ámbito comunitario de autonomía.

b) De otro lado, el artículo 150.2 CE contempla la eventualidad de que el Estado transfiera o delegue en las C. A., mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal susceptibles por su propia naturaleza de transferencia o delegación. «La ley —dice— preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

(38) No existe hoy ninguna previsión reglamentaria destinada a regir las relaciones entre el Congreso y el Senado en punto a control parlamentario de los Decretos legislativos y de las normas comunitarias del art. 150.1. Lo lógico, sin embargo, es que en caso de discrepancia entre las Asambleas decida finalmente el Congreso —Cámara que, de acuerdo con el art. 90.2 CE, fija el contenido definitivo de la ley habilitante—, en orden a evitar un desajuste entre la posición de cada Cámara en el procedimiento legislativo y su peso específico en el de control.

Ese control del uso de la delegación compete, sin embargo, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 153 b) CE, al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado; naturalmente, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales. Ello no obstante, la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias, ha determinado, además, que, en caso de incumplimiento de determinados requisitos, «el Estado advertirá formalmente de ello a la Comunidad, y si ésta mantiene su actitud, el Gobierno podrá suspender a partir de los tres meses las facultades y servicios (transferidos), dando cuenta de ello a las Cortes Generales, quienes resolverán sobre la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando la revocación del ejercicio de la facultad transferida» (artículo 2.1 c). En términos idénticos se expresa el artículo 1.2 c) de la L.O. 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.

Hay aquí dos puntos a considerar. El primero es que la revocación mencionada únicamente puede tener lugar por medio de ley orgánica, ya que, de conformidad con el artículo 150.2, tal fue la norma que realizó la transferencia (39). Si eso ocurre, la única reacción admisible de la C. A. despojada sólo podría canalizarse a través del recurso de inconstitucionalidad y esgrimiendo vicios procedimentales de la ley revocadora. En cuanto al levantamiento o mantenimiento de la suspensión, ¿debe de considerársele como un acto político, y, por tanto, irrecurrible, o como un acto vinculado al supuesto de hecho constituido por el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley de transferencia? Aunque la respuesta no resulte fácil, parece que el mantenimiento de la suspensión habría de considerarse expresión de un control vinculado y, consecuentemente, recurrible en vía de conflicto por la C. A. afectada. La mayor rigidez de las leyes orgánicas otorgadoras de la transferencia que el acuerdo parlamentario de ratificación de la suspensión corrobora esta tesis. A mi juicio, los vicios procedimentales de que eventualmente adoleciera el acuerdo de las Cortes permitirían asimismo instar el conflicto.

(39) Así lo entiende, certeramente, MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Civitas, Madrid, 1984, pág. 310.

1.3. *El control de los actos parlamentarios de autorización*

En otro lugar de este trabajo (v. *supra*, 1.1.4.) hemos examinado los actos de autorización parlamentaria relativos a la celebración de tratados internacionales, de los que el previsto por el artículo 94.1 CE no requiere forma de ley. La Constitución exige igualmente la autorización con veste no legislativa de las Cortes —o de una sola de sus Cámaras, según los casos— en otros supuestos. A saber: para que el Rey declare la guerra o haga la paz (artículo 63.33; para que el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, convoque un referéndum sobre una decisión política de especial trascendencia (artículo 92.2); para que el Gobierno prorrogue el estado de alarma o declare o prorrogue el de excepción (artículo 116.2 y 3); para que pueda dictarse una ley de armonización (artículo 150.3); para que las C. A. concluyan entre sí acuerdos de cooperación (artículo 145.2); y, en fin, para que el Gobierno adopte las medidas necesarias tendentes a obligar a una C. A. al cumplimiento forzoso de las obligaciones que le han sido impuestas por la Constitución o las leyes o al respeto del interés general de España (artículo 155.1). Nos referiremos seguidamente nada más que a los dos últimos supuestos.

1.3.1. *Control de la autorización para celebrar acuerdos intercomunitarios de cooperación.*—El artículo 145.2 CE distingue entre *convenios* intercomunitarios para la gestión y prestación de servicios propios de las C. A. y *acuerdos* intercomunitarios de cooperación. Sólo éstos precisan de la autorización de las Cortes Generales para su realización. Respecto a los primeros, dispone la Constitución la competencia de los Estatutos en orden a prever los supuestos, requisitos y términos en que procedan, «así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales». Por su parte, los Estatutos han otorgado a las Cortes un plazo de formulación de «reparos» a tales convenios, vencido el cual sin objeciones entrarían en vigor. Dichos reparos no son otros que los consistentes en entender que el convenio de que se trate debe resultar autorizado por las Cortes por no ser un verdadero convenio, sino un acuerdo de cooperación, por no atenerse, en suma, y como dice el artículo 27.1 del Estatuto de Cataluña, a «la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su (de una o de las dos o más C. A. intervinientes) exclusiva competencia».

Pues bien: la competencia que a las Cortes confieren los Estatutos de Autonomía de decidir sobre el alcance de los pactos se ejerce, a mi juicio, mediante un acto totalmente reglado, debiendo limitarse las Cortes a comprobar que los convenios —respecto de los que carece de la facultad de autorizar o ratificar su celebración (el artículo 145.2 CE es suficientemente claro al propósito)— no son acuerdos. Sin duda, una extralimitación de las Cámaras en semejante labor de verificación es susceptible de recurrirse en conflicto ante el Tribunal Constitucional por las C. A. concernidas.

En cuanto al acto de autorización de un acuerdo de cooperación, las Cortes son libres de aprobar o no el texto del proyectado acuerdo y de introducir «condicionamientos» o reservas en él. A su vez, las C. A. afectadas pueden desistir de su celebración si, tras el trámite de autorización, no lo encuentran de su gusto (40). No obstante, no resultaría inimaginable que los mencionados condicionamientos incurrieran en alguna infracción del orden de competencias constitucionalmente establecido; en tal circunstancia, el acto de autorización devendría susceptible de impugnación por vía de conflicto o (lo que parece más problemático, porque no creo que se le debiera reputar como un acto con fuerza de ley) mediante recurso de inconstitucionalidad.

Podríamos además preguntarnos si la vía del conflicto sería utilizable por las C. A. contra los *interna corporis* del acto de autorización, vía que, desde luego, está a disposición de una de las Cámaras contra la otra cuando entienda que uno de los actos de tramitación invade o lesiona su ámbito competencial. La respuesta es difícil y una elemental cautela me induce a dejar el interrogante simplemente planteado, pero, al menos, la consideración de la actual expansividad —en el nuestro y en otros ordenamientos— de la técnica conflictual fuera del estricto marco de la *vindicatio potestatis* convierte en razonable a dicho interrogante.

1.3.2. *Control de la autorización senatorial del artículo 155,1 CE.*
En el artículo 155 CE se encierra un peligro potencial para las C. A.: el de que éstas resulten objeto de una ilegítima inmisión estatal,

(40) Cfr. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, IEAL, Madrid, 1982, págs. 127 y sigs.

mediante una serie de medidas compulsivas, en el ejercicio de sus propias competencias, las cuales concretan la autonomía que, sin perjuicio del principio de unidad, les reconoce la Constitución en los artículos 2 y 137.

Dicho peligro adviene una hipótesis verosímil si se tienen presentes dos consideraciones: primera, que el precepto de referencia permite la puesta en práctica de la coerción estatal en contrapartida a una situación patológica en las relaciones entre las C. A. y el Estado; segunda, que el Senado (una fallida Cámara de representación territorial) ha de aprobar por mayoría cualificada (y tal es, en principio, toda la garantía que el artículo proporciona) la acción coercitiva que el Gobierno pretende emprender. El hecho de que el artículo 155.1 disponga la autorización senatorial como una garantía atestigua que el constituyente, aun juzgando conveniente establecer el instituto de la compulsión estatal sobre las C. A., era consciente del riesgo de una extralimitación antiautonomía (41).

Sin embargo, este riesgo ha de conjugarse más bien a través de la jurisdiccionalización de la apreciación de la existencia de los supuestos de hecho que motivan aparentemente el recurso a la compulsión, así como de la proporcionalidad, material y cronológica, de las medidas en que ésta se articule. En efecto, el artículo 155, cuya razón de ser procede del principio de unidad, no puede implementarse al margen de los principios constitucionales del Estado de Derecho (artículo 1.1) y del Estado autonómico (artículo 2), sino en armonía con ellos. En consecuencia:

A) Ajustado a Derecho ha de ser el requerimiento del Gobierno al Presidente de la C. A. presuntamente infractora, la cual cabe que recurra al Tribunal Constitucional planteando un conflicto positivo de competencia si discrepa del fundamento jurídico esgrimido por el Ejecutivo estatal, o sea, si entiende que no se han producido los supuestos de hecho legitimadores de la inmisión del Estado en su esfera de autonomía constitucionalmente protegida. El Tribunal, a petición de la C. A. recurrente, puede decretar la suspensión del procedimiento de adopción de las medidas coercitivas contemplado

(41) Sobre la precariedad de tal garantía y, en general, para más detalles acerca de cuanto se ha dicho y de lo que sigue, v. R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, obra de próxima publicación, Cap. III, Secc. 5.ª

en el artículo 155.1 (artículo 64.2 LOTC) y, por tanto, impedir la intervención del Senado, que, en otro caso, y de solicitarlo el Gobierno, tendría que pronunciarse al propósito.

B) Ajustado a Derecho, igualmente, ha de ser el acto senatorial de autorización. Dicho acto se halla rodeado de una serie de requisitos cuyo incumplimiento, en todo o en parte, motivaría adecuadamente el recurso de la C. A. afectada y provocaría la nulidad de la autorización concedida. La vía impugnatoria es otra vez la de los conflictos y no, en cambio, la del recurso de inconstitucionalidad, ya que el acto de referencia carece de fuerza de ley, al no producir por sí mismo modificación alguna en el ordenamiento jurídico.

Los requisitos constitucionales y reglamentarios de la autorización de la Alta Cámara son los siguientes:

a) La intervención senatorial tiene que resultar posterior al requerimiento gubernamental y a la desatención comunitaria, expresa o tácita de aquél (artículo 155.1).

b) El Gobierno ha de manifestar al Senado «el contenido y alcance» de las medidas que propone (artículo 189.1 RS), medidas que no pueden ser otras que las «necesarias» en orden a forzar a la C. A. infractora al cumplimiento de las obligaciones quebrantadas o a proteger el interés general vulnerado (artículo 155.1). Así, por una parte, las medidas han de ser expresas y determinadas, no tácitas e inconcretas o genéricas; por otra, proporcionales y provisionales.

c) El Senado, insoslayablemente, ha de otorgar audiencia a la C. A. concernida (artículo 189.3 RS).

d) La autorización, como dispone el artículo 155.1, ha de votarse por mayoría absoluta (42).

(42) La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece un supuesto de intervención estatal en la esfera de autonomía de las Corporaciones Locales inscribible en la línea del art. 155 CE. «El Consejo de Ministros —dice, en efecto, el art. 61.1 de dicha Ley—, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los Organos de las Corporaciones locales en el supuesto de gestión

1.4. *El control de los actos parlamentarios de designación*

Las Asambleas parlamentarias designan a todos o a algunos de los componentes de los órganos superiores del ordenamiento, y aun de aquellos otros que, sin ostentar ese rango, gozan de determinado grado de autonomía: por ejemplo, el Consejo de Administración del Ente Público RTVE o el Consejo de Universidades (43), en el ámbito estatal. Nosotros nos vamos a referir tan sólo —y muy brevemente— a la designación de los miembros de los órganos superiores.

De otra parte, esta relación interorgánica de designación únicamente en el supuesto de la del jefe del Ejecutivo crea una vinculación fiduciaria permanentemente verificable a través de los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política. En los casos restantes se trata de una relación estrictamente ceñida al acto de designación, si bien cuando cabe reelección indudablemente la vinculación adquiere un carácter más cualificado.

1.4.1. *Designación del Presidente del Gobierno.*—Propiamente hablando, el respeto de las previsiones constitucionales del artículo 99 CE y de las contenidas en el Reglamento del Congreso que lo desarrolla carece de garantía jurisdiccional bastante. El acto de investidura, en efecto, no es uno de los actos con fuerza de ley —ningún acto de designación posee esa cualidad— que la LOTC declara impugnables mediante recurso directo de inconstitucionalidad. Ciertamente, son recurribles en amparo los actos y decisiones conducentes a la investidura en la medida en que pudieran lesionar derechos fundamentales de los Grupos parlamentarios participantes, pero esto sólo muy precariamente se traduciría en un control de

gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales». Aquí, el remedio jurisdiccional de un arbitrario proceder estatal se halla confiado a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que quiere decir que únicamente resulta impugnable el Decreto en cuestión y no, directamente, la autorización del Senado.

(43) Cfr. arts. 7.1 y 2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión y 24.3 c) de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

los *interna corporis* (44). No obstante, el Rey, por imperativo del artículo 62 d) CE, no podría proceder al nombramiento de un Presidente del Gobierno no investido de la confianza parlamentaria en los términos del artículo 99; y, desde luego, el Presidente del Congreso incurriría en responsabilidad criminal si refrendara tal nombramiento. Asimismo, el Rey se hallaría imposibilitado de firmar el Decreto de disolución de las Cortes (y el Presidente del Congreso de refrendarlo, so pena de responsabilidad), por impedírsele el artículo 62 b) CE, cuando no hubiere tenido lugar el trámite de sucesivas propuestas de cantidades a que se refiere el artículo 99.4.

En cambio, la investidura parlamentaria de los Presidentes de las C.A. ofrece menos problemas: no sólo cabe que se recurra en amparo, sino también a través de la vía impugnatoria del artículo 161.2 CE y Título V de la LOTC (45).

1.4.2. *Designación del Defensor del Pueblo y de los miembros del Tribunal de Cuentas, del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional.*—En todos estos supuestos resulta concebible el planteamiento de un recurso de amparo por un parlamentario o Grupo que entienda lesionado su derecho fundamental a la igualdad en el transcurso del procedimiento de formación de la voluntad de la Asamblea. En el supuesto de designación del Defensor del Pueblo, además, dada la forma de colaboración entre las dos Cámaras dispuesta por la LODP, no sería impensable un conflicto entre ambas. Por último, de los órganos colegiados mencionados, sólo el Tribunal Constitucional goza de la facultad de verificar el nombramiento (y, por tanto, la designación) de sus componentes, «para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley» (artículo 2.1 g LOTC).

1.4.3. *Designación de senadores por las Comunidades Autónomas.*—Sobre el enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional del proceso de designación y acceso al escaño de los senadores comunitarios ya he escrito en otras ocasiones (46). Así, pues, diré aquí sólo lo siguiente:

(44) Véase el fundamento jurídico 2, *in fine*, de la STC 122/1983 para los límites del recurso de amparo contra un acto parlamentario.

(45) Véase la STC 16/1984.

(46) Véase R. PUNSET, *La designación de Senadores por las Comunidades*

A) Los actos preparatorios del de designación y este mismo son recurribles en amparo por los candidatos ilegítimamente defraudados en sus expectativas a causa de decisiones arbitrarias de las Asambleas autonómicas o de alguno de sus órganos.

B) Las resoluciones del Senado declarando la incompatibilidad en que se hallan incurso los senadores comunitarios designados también pueden impugnarse en amparo, así como, por la C. A. afectada, mediante conflicto positivo de competencia.

C) Serán igualmente las vías del amparo y del conflicto las utilizables contra la decisión de la Mesa del Senado que inadmita la designación por entender que una C. A. se ha excedido en el número de los senadores designados. Y lo propio ocurrirá ante cualquier clase de inadmisión: por ejemplo, la decretada al considerar la Mesa de la Alta Cámara que la normativa autonómica reguladora del método de designación incumple lo preceptuado en el artículo 69.5 CE en orden a garantizar «la adecuada representación proporcional», o, más en general, al entender que la designación no se ha acomodado a dicha normativa.

1.5. *El control de la declaración del estado de sitio*

Compete al Congreso, a propuesta exclusiva del Gobierno, la facultad de declarar el estado de sitio, según establece el artículo 116.4 CE. El Congreso, que viene obligado a determinar el ámbito territorial a que se extienda la declaración, su duración y condiciones, habrá de adoptar su acuerdo por mayoría absoluta.

Los presupuestos circunstanciales de la declaración son los especificados en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, la cual, ya en su artículo 1.1, limita la atribución parlamentaria a aquella situación en que «circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes». Y, más en concreto, el artículo 32.1 de la misma Ley autoriza al Gobierno a proponer al Congreso la declaración de refe-

Autónomas, REDC, núm. 8, 1983, págs. 177-8, y *El Senado y las Comunidades Autónomas*, ob. cit., Cap. II, Secc. 2.ª, 2.

rencia únicamente «cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios».

La Constitución, en su artículo 55.1, permite suspender el ejercicio de una serie de derechos fundamentales, exhaustivamente enumerados, mediante la declaración del estado de sitio, así como disponer, dentro de las «condiciones» a que alude el artículo 116.4, la adopción de las medidas oportunas. En uno y otro caso, los principios de indispensabilidad y proporcionalidad han de presidir el contenido de la declaración (artículo 1.2 de la Ley 4/1981).

En suma, la declaración del estado de sitio no es un acto libre del Congreso, por lo que su justiciabilidad formal y material resulta de conclusión obligada. A este respecto, la vía procesal pertinente es la del recurso directo de inconstitucionalidad, puesto que la declaración del Congreso se integra en la categoría de los actos con fuerza de ley contemplada en la LOTC (y de tan problemática, pero necesaria, concreción, según tuvimos ocasión de exponer), al repercutir directamente en el régimen de aplicabilidad de las normas jurídicas y al constituir la fuente de habilitación de disposiciones y actos de naturaleza administrativa. Desde luego, al igual que en otros supuestos de acuerdos parlamentarios, también cabe que los Grupos congresuales interpongan recurso de amparo contra los actos de tramitación (pero firmes) conducentes a la adopción de la declaración por la Cámara.

1.6. *El control de los actos propios de la autonomía parlamentaria*

Tanto las Cámaras que componen las Cortes Generales como las Asambleas comunitarias gozan de autonomía para regular las condiciones de su organización y funcionamiento y para determinar los recursos financieros que precisan en el ejercicio de su actividad. Esta autonomía discurre por dos vertientes: se trata, en primer término, de una autonomía organizativo-funcional, que se traduce en la facultad de las Cámaras de dictar sus propios Reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado o del Ente

territorial al que pertenecen y sin otro límite que la Constitución o el correspondiente Estatuto (autonomía reglamentaria), en la libre elección de los miembros de sus órganos rectores (autogobierno) y en su única autoridad respecto del personal y de los servicios burocráticos parlamentarios (autonomía administrativa); la segunda vertiente contempla la autonomía financiera, en virtud de la cual cada Asamblea —con total independencia de los demás órganos superiores del ordenamiento y al margen incluso de cualquier instancia externa de fiscalización— fija la cantidad anual destinada a financiar su funcionamiento, la administra libremente y controla su empleo.

Nos ocuparemos a continuación del enjuiciamiento jurisdiccional de las normas y actos en que la autonomía reglamentaria y la autonomía administrativa se expresan.

1.6.1. *Control de los Reglamentos parlamentarios.*—La Constitución únicamente menciona el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria de filiación administrativa (artículos 106.1 y 153 c); y, con relación a las normas susceptibles de recurso de inconstitucionalidad, alude a las «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley» (como objeto potencial del recurso directo: artículo 161.1 a) y a las normas «con rango de ley» (en tanto que objeto eventual de la cuestión de inconstitucionalidad: artículo 163). ¿Encajan en tales denominaciones los Reglamentos parlamentarios? O sea, ¿resultan calificables como normas con fuerza o rango de ley? (47).

Fuera del terreno doctrinal, y en atención exclusiva a consideraciones de orden procesal, semejantes preguntas carecen (en el Derecho español) de verdadera importancia, una vez que la LOTC declara expresamente justiciables —con fundamento, al menos, en el artículo 161.1 d) CE— a los «Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales» y a los «Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas» (artículo 27.2 d y f).

A) El enjuiciamiento de los Reglamentos puede provocarse a través de la interposición de un recurso directo de inconstitucionalidad y aduciendo vicios procedimentales, competenciales o mate-

(47) Para una respuesta negativa a propósito de los Reglamentos del Congreso y del Senado, v. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, ob. cit., pág. 94.

riales. También cabe que el propio Tribunal Constitucional haga uso de la llamada autocuestión de inconstitucionalidad (48). Lo que parece imposible, en cambio, es el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por Jueces o Tribunales ordinarios contra una norma de esta especie, pues los Reglamentos parlamentarios, al no constituir auténtico Derecho objetivo generador de derechos e intereses legítimos aducibles por los particulares, no resultan aplicables a un caso del que conozcan dichos órganos jurisdiccionales (49). Asimismo, el artículo 42 LOTC —que prevé la impugnación de «decisiones o actos» singulares de las Asambleas— impide que una norma reglamentaria sea recurrida en amparo (50).

B) Además de los Reglamentos asamblearios y del de las Cortes Generales, hay otras normas reglamentarias enjuiciables por el Tribunal Constitucional: de una parte, las interpretativas y las supletorias dictadas por los Presidentes de las Cámaras (51); de otra, los Estatutos del Personal parlamentario, si bien no aparecen expresamente mencionados en el elenco de normas impugnables contenido en la LOTC (52). Estos Estatutos, aun no siendo normas con rango de ley, pueden resultar controlables igualmente con ocasión del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, pues, como veremos, los actos administrativos realizados en aplicación de los mismos se hallan sometidos a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

C) En punto al tema de la legitimación para interponer el recurso directo de inconstitucionalidad, existen dos problemas a reseñar.

a) Para empezar, el artículo 32.1 LOTC no incluye dentro de

(48) Así lo reconoce la STC 101/1983, fundamento 1.

(49) Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, cit., págs. 98-99.

(50) Véase el Auto del TC de 21-III-1984, fundamento 2.

De otra parte, el recurso de amparo no puede basarse en una supuesta infracción del Reglamento en el proceso de adopción de la decisión o acto impugnados, sino únicamente en la vulneración por los mismos de los derechos fundamentales susceptibles de protección mediante esa vía impugnatoria (cfr. STC 122/1983, fundamento 2, *in fine*).

(51) Cfr. el Auto del TC de 21-III-1984, fundamento 2, *in fine*.

(52) Sobre el enjuiciamiento del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, v. R. PUNSET, ob. ult. cit., págs. 101-106.

las normas impugnables en vía directa a los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las C. A. Mas el problema no es ése, pues tales Reglamentos vienen contemplados en el artículo 27.2 f) de la misma Ley, según hemos dicho. El problema radica en cómo superar el absurdo de que —por efecto de las restrictivas reglas de legitimación de las C. A. establecidas en el artículo 32.2, de un lado, y de la imprevisión del artículo 162.1 a) CE, de otro—, mientras cabe que la impugnación se realice por los órganos o fracciones de órganos estatales enumerados en el artículo 32.1, esa impugnación le esté vedada al Gobierno autónomo (que sólo puede recurrir normas del Estado) y, desde luego, a una fracción de la propia Asamblea comunitaria. Es verdad que, desde el punto de vista de la forma de gobierno de las Comunidades, la falta de legitimación del Ejecutivo mentada carece de trascendencia, pero sí la tiene, en cambio, tanto la imposibilidad de recurrir en que se hallan los parlamentarios autonómicos cuanto la facultad de hacerlo que poseen, por ejemplo, cincuenta diputados del Congreso.

b) En segundo lugar, el artículo 32.2 LOTC, que regula la legitimación de las C. A. para impugnar ciertas normas del Estado, «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía», no menciona dentro de éstas a los Reglamentos parlamentarios. Este silencio, junto con la alusión expresa que el artículo 32.1 hace a tales Reglamentos como normas susceptibles de impugnación por órganos o fracciones orgánicas estatales, pudiera llevar a pensar en una falta de legitimación de las C. A. para recurrir los Reglamentos del parlamento nacional. Sin embargo, debe sostenerse lo contrario, habida cuenta de que, al menos, los Reglamentos del Congreso y del Senado cabe que contengan disposiciones lesivas para el ejercicio de las competencias comunitarias, en la medida en que forzosamente han de regular materias que les conciernen: por ejemplo, la iniciativa legislativa comunitaria y la tramitación de la autorización de los acuerdos intercomunitarios de cooperación, del otorgamiento de la conformidad prevista en el artículo 155 CE, de los proyectos de reforma de los Estatutos o de las leyes de directa repercusión autonómica.

1.6.2. *Control de los actos administrativos.*—Frente a la situación de autocrinia propia de otras épocas y virtualizando el princi-

pio del Estado de Derecho (53), el artículo 35.3 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de 23 de junio de 1983, declara que «contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción». Semejante disposición altera además el régimen de utilización de la vía de amparo prevista en el artículo 42 LOTC, que ahora se asemeja al arbitrado por el artículo 43 de la misma Ley para la impugnación de los actos de las Administraciones Públicas. Es decir, los funcionarios de las Cortes (o los concursantes a una plaza de tal) que estimen lesionados sus derechos fundamentales susceptibles de amparo deben agotar la vía judicial ordinaria antes de acudir al Tribunal Constitucional (54), lo que concuerda mejor con el artículo 53.2 CE que el acceso directo hasta ahora posible.

Así, pues, tras la entrada en vigor del EPCG, el control de legalidad de los actos administrativos de las Cortes relativos al personal parlamentario es también de carácter jurisdiccional y compete entonces a los Tribunales del orden contencioso-administrativo, los cuales, de otra parte, cabe que realicen la verificación de la constitucionalidad de los mismos bien en el transcurso de un proceso ordinario, bien a resultas de una impugnación de las establecidas en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. De no obtenerse éxito con el recurso de la Ley 62/1978 se puede acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional; y, por supuesto, dicho recurso será el procedente en los términos del artículo 44 LOTC cuando, tanto en el proceso ordinario como en el especial, se produzca la violación de un derecho fundamental inmediata y directamente originada en un acto u omisión del Tribunal de lo contencioso-administrativo. En fin, ya en el control de mera legalidad, ya en el de constitucionalidad, si los Tribunales de lo contencioso-administrativo consi-

(53) Para un estudio más detallado del problema de la justiciabilidad de los actos administrativos de las autoridades parlamentarias, v. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, ob. cit., págs. 106 y sigs., así como GARRIDO FALLA, *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español*, INAP, Madrid, 1982, y *La Administración parlamentaria*, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 91 y sigs.

(54) Véase el Auto del TC 71/1984, de 11 de abril, fundamento 2.

deran que el precepto aplicable del EPCG pudiera ser inconstitucional, habrían de plantear al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad.

Lo anteriormente expuesto ha de extenderse al ámbito de la posición jurídica de los funcionarios de las Asambleas legislativas de las C. A., las normas reglamentarias de las cuales reenvían provisionalmente la regulación del régimen impugnatorio jurisdiccional al Reglamento del Congreso y, por su intermedio, al EPCG o cuyos Estatutos del Personal (Navarra, Castilla-La Mancha) contienen disposiciones idénticas a la del artículo 53.3 EPCG (55).

2. EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

2.1. *Control del acceso al escaño y de la pérdida del mismo*

2.1.1. *Control de la validez de las elecciones.*—En nuestro actual ordenamiento no existe el instituto de la verificación de poderes. Ya el artículo 70.2 CE determina que «la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras (de las Cortes Generales) estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral». Tanto el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales como el Proyecto de Ley Orgánica del régimen electoral general —en este momento en trámite de discusión parlamentaria— atribuyen al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa la comprobación de dicha validez (56). También corresponde a los Tribunales de este orden el

(55) Aunque haya que celebrar el que los actos administrativos parlamentarios estén hoy sujetos a revisión jurisdiccional, no por eso se puede ocultar la extrañeza de que sean los Estatutos del Personal de las Asambleas las normas que han ampliado (modificando, por tanto, el art. 1.1 LJCA) la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, en detrimento de la reserva de ley establecida en el art. 117.3 y 4 CE.

(56) Con la diferencia de que el R. Decreto-ley citado asigna el conocimiento de «los recursos que tuvieren por objeto la impugnación de la validez de la elección y proclamación de Diputados y Senadores electos» a una de las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (art. 73.2 II), mientras que el Proyecto (Dictamen de la Comisión, BOCG/CD-A, núm. 120-II,

enjuiciamiento de la corrección de las elecciones autonómicas (57).

¿Atañe el artículo 70.2 a la designación de senadores por las C.A.? No, porque la remisión efectuada por el artículo 69.5 CE a los Estatutos de Autonomía (y a sus normas de desarrollo) implica, según ha manifestado el Tribunal Constitucional (58), una sustracción parcial de la regulación del régimen jurídico de esta clase de senadores a la legislación electoral general. Esto no supone que los *interna corporis* del procedimiento de designación queden fuera de todo control jurisdiccional, pero ese control no es el del artículo 70.2 CE, sino que se ejercerá por el Tribunal Constitucional en los términos indicados *supra*, 1.4.3.

2.1.2. *Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de miembro de una Cámara.*—Si bien los parlamentarios lo son tras su proclamación como candidatos electos por la Administración Electoral, no adquieren la plena condición de tales hasta que cumplan determinados requisitos: presentación de credenciales, realización del cuestionario de incompatibilidades y prestación de juramento o promesa (59).

En cuanto a los supuestos de suspensión, suelen hallarse vinculados a la infracción de la disciplina parlamentaria o a las situaciones de procesamiento y condena penal. Respecto a los primeros, no cabe duda de que los afectados pueden hacer uso del recurso de

15-IV-1985) efectúa esa asignación en favor de las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales, contra cuyas sentencias sólo procederá el recurso de aclaración (arts. 112 y 114.2).

(57) Así lo permiten afirmar el artículo 81.1 CE, la STC 38/1983 (fundamentos 2 y 3) y, *a sensu contrario*, la Disposición Final 1.ª, 2, del Proyecto de Ley Electoral referido en la nota anterior.

(58) Cfr. STC 40/1981, fundamento 1.

(59) Quedan fuera de este esquema de requisitos los Reglamentos del Parlamento Vasco (que no demanda juramento o promesa), del Parlamento de Cataluña (que tampoco exige juramento), de la Asamblea Regional de Murcia y de las Cortes de Castilla-La Mancha (que se limitan a reclamar la presentación de credenciales).

Sobre la licitud de la exigencia de prestación de juramento en relación con la plena adquisición de la condición de parlamentario, v. las STC 101 y 122/1983, dictadas con ocasión de la interposición de sendos recursos de amparo.

amparo contemplado en el artículo 42 LOTC y provocar así el enjuiciamiento jurisdiccional de las sanciones disciplinarias (60).

De entre los supuestos de pérdida de la condición de miembro de una Cámara, nos interesa exclusivamente el de renuncia. Hay, en efecto, una renuncia obligada en caso de incompatibilidad. Ahora bien, la resolución de la Asamblea declarando que uno de sus componentes se halla incurso en esa situación puede ser arbitraria, con lo que el parlamentario concernido ha de tener abierta la vía del recurso de amparo del artículo 42 LOTC.

2.2. Control del ejercicio de las prerrogativas

Ya hemos tenido oportunidad de aludir al control jurisdiccional del ejercicio de la prerrogativa de la inviolabilidad (v. *supra*, 1.2.2. A), pero no estará de más repetir que el Tribunal Constitucional se ha declarado competente para conocer de los actos parlamentarios que, desbordando el marco de un ejercicio razonable de la prerrogativa, lesionen derechos fundamentales de terceros.

Es sobre la base de esta prometedora declaración que debemos ocuparnos ahora del control jurisdiccional de uno de los aspectos de la prerrogativa de la inmunidad: la concesión o denegación del suplicatorio para procesar a un miembro de las Cortes Generales (ya que esta prerrogativa, a diferencia de la inviolabilidad, únicamente protege a los componentes del Congreso y del Senado y no, por tanto, a los parlamentarios que integran las Asambleas legislativas de las C. A.) (61).

La inmunidad —al igual que dijimos en relación a la inviolabilidad— implica, en tanto que prerrogativa, una sustracción o exención al derecho común conectada al ejercicio de una función, respecto de la que opera con carácter instrumental, por lo que una desnaturalización de su uso implicaría su desconexión con la

(60) Véase un supuesto *supra*, nota 26.

(61) Sobre la inmunidad parlamentaria y su ámbito personal, así como sobre la «semi-inmunidad» que poseen los parlamentarios autonómicos, v. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, ob. cit., págs. 158-63 y 173-82, e *Inmunidad e inviolabilidad...*, cit., págs. 131-7.

función en cuya garantía se halla establecida. Mas aquí, para impedir tales desnaturalización y desconexión, únicamente existen remedios represivos: la revisión jurisdiccional operada por el Tribunal Constitucional del acto parlamentario de denegación del suplicatorio.

A fin de valorar debidamente las consecuencias de un acuerdo denegatorio del Congreso o del Senado al propósito, hemos de tener en cuenta una serie de datos y consideraciones.

En los estrictos términos del artículo 71.2 CE, la inmunidad —diversamente de la inviolabilidad— tiene un ámbito exclusivamente penal: únicamente puede aducirse respecto de causas penales, no civiles, ni en relación a sanciones administrativas o disciplinarias, procedimientos todos ellos cuya apertura no requiere autorización previa de las Cámaras. Así lo interpretan, en adecuada consonancia con el artículo 71.2 CE, los artículos 11 RC y 22.1 II RS.

Esto no obstante, se encuentra en fase de tramitación una proposición de ley que pretende instaurar el requisito de la previa autorización parlamentaria también en el caso de que un diputado o senador resulte civilmente demandado por vulneración del derecho fundamental al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen (62). De convertirse en ley, como parece inevitable, la proposición, habría de reputarse de inconstitucional: primero, porque, habida cuenta del carácter de instituto de derecho excepcional de las prerrogativas, no debieran admitirse más que las constitucionalmente establecidas, y aun interpretadas restrictivamente (63); segundo, porque, hallándose el legislador ordinario obligado al respeto del principio de igualdad del artículo 14 CE, la ampliación injustificada —y tal es, sin duda, la circunstancia (64)— del ámbito

(62) Proposición de Ley Orgánica sobre modificación de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (BOCG/S-II, núm. 242 a, 25-III-1985). V. un comentario crítico de la misma en A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles*, REDC, núm. 12, 1984, págs. 9 y sigs.

(63) Cfr. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, ob. cit., págs. 189 y sigs.

(64) La Exposición de Motivos de la proposición es verdaderamente delirante. En ella se dice que la garantía de la inviolabilidad puede resultar afectada por lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1982 «cuando los Diputados

de las prerrogativas no sólo contravendría el mencionado artículo 14, sino el artículo 24.1 CE, que reconoce el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

La decisión de las Cámaras de otorgar o denegar el suplicatorio es un acto de naturaleza política, no jurisdiccional. En efecto, la concesión del suplicatorio se otorga o se deniega, discrecionalmente, en atención a la valoración realizada por las Cámaras de la relación existente entre el supuesto de hecho cuya realización se imputa al parlamentario y la función constitucionalmente conferida a las Cortes, la garantía de la cual se traduce precisamente en la inmunidad. Así, la resolución de las Cámaras no puede efectuarse ni en atención a la comisión real del hecho delictivo, ni en base a motivos de pura oportunidad política, ni, mucho menos, teniendo en cuenta simples consideraciones de índole corporativa. De manera que si las Asambleas no aprecian ninguna conexión entre supuesto de hecho y función parlamentaria han de conceder el suplicatorio. Y la conexión se daría únicamente si detrás de la solicitud de autorización para procesar se ocultara una verdadera persecución política.

Aunque la inmunidad sólo abarca el período de la legislatura —a diferencia de la inviolabilidad, cuyos efectos son perpetuos—, es importante destacar que la denegación del suplicatorio implica el sobreesimiento de la causa y que tal sobreesimiento, según el artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912, es libre, de modo que produce el valor de cosa juzgada. Por tanto, si se concede el suplicatorio, la inmunidad resultará en este aspecto un simple obstáculo

o Senadores expresan opiniones que están estrechamente conectadas con sus funciones parlamentarias, pero no se producen dentro de las sedes de las Cámaras». «Al amparo de esta Ley —prosigue— los parlamentarios pueden verse constantemente amenazados por la iniciación de procesos civiles. Es preciso pues, solucionar este problema mediante una Ley que... evite que una aplicación excesiva de la Ley Orgánica 1/82... limite la libertad de expresión política de Diputados y Senadores». Para la crítica de este texto, vuelvo a remitirme al artículo de FERNÁNDEZ-MIRANDA antes citado. Sobre los actos que, a mi juicio, protege la prerrogativa de la inviolabilidad, v. R. PUNSET, *Las Cortes Generales*, cit., págs. 154-5 y 172-3, nota, e *Inviolabilidad e inmunidad...*, cit., pág. 128.

procesal; si se deniega, en cambio, se convierte en una causa de exclusión de la pena.

No cabe duda de que el artículo 7 de la Ley de 1912 desnaturaliza la prerrogativa de la inmunidad, cuyo alcance en forma alguna ha de desbordar las fronteras de la legislatura, por lo que el sobreseimiento debería ser provisional. Esa Ley resulta por completo inconstitucional.

Ahora bien, lo que nos interesa particularmente es señalar que la denegación del suplicatorio ha de considerarse recurrible en amparo, de conformidad con el artículo 42 LOTC, por los particulares afectados cuando entiendan que se trata de un acto arbitrario, desconectado de la *ratio* de la prerrogativa que la Constitución establece en beneficio del ejercicio de la función parlamentaria. Y esto aunque el sobreseimiento de la causa fuera provisional y aunque la cancelación de la responsabilidad penal no implique la de la civil. Porque, en efecto, una incorrecta denegación del suplicatorio perjudica el derecho a la tutela jurisdiccional de los terceros lesionados por la acción del diputado o senador en la misma medida en que lesiona su derecho a la igualdad en el ejercicio de la acción penal.